

Die Entwicklung der Bundespolizei und ihre heutige Organisation

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte

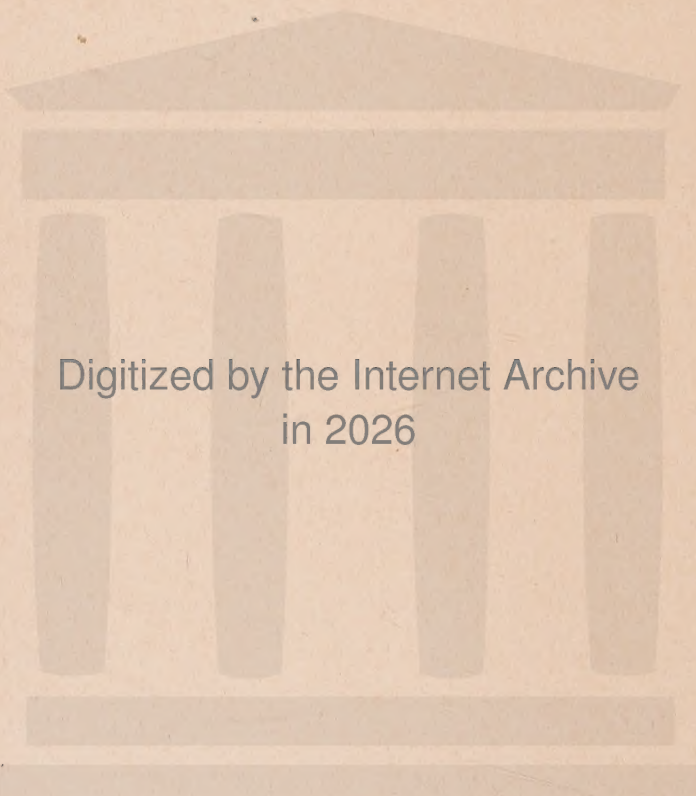
vorgelegt von

MARTIN MÜLLER

von Winterthur

genehmigt auf Antrag von Herrn Prof. Dr. H. F. Pfenninger

Juris-Verlag, Zürich
1949



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Die Entwicklung der Bundespolizei und ihre heutige Organisation

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte

vorgelegt von

MARTIN MÜLLER

von Winterthur

genehmigt auf Antrag von Herrn Prof. Dr. H. F. Pfenninger

Juris-Verlag, Zürich

1949

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 22. Januar 1949.

Der Dekan:

Prof. Dr. K. Käfer.



INHALTSVERZEICHNIS

Literaturverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	13

I. Teil: ALLGEMEINER RECHTSVERGLEICHENDER, HISTORISCHER THEIL

1. Kapitel: *Der Polizeibegriff und die Polizeiarten*

§ 1.	Der Polizeibegriff	15
	I. Grundzüge der Entwicklung	15
	II. Der moderne Polizeibegriff	17
§ 2.	Die Hauptarten der Polizei	19
	I. Unterteilung nach inhaltlichen Gesichtspunkten	20
	II. Unterteilung nach räumlichen Gesichtspunkten	21
	III. Repressive und präventive Polizei	23
§ 3.	Die Sicherheitspolizei in ihren Hauptarten	25
	I. Die verschiedenen Arten der Sicherheitspolizei	25
	II. Administrative oder Gerichtspolizei	26
	III. Präventive oder repressive Polizei	26
	IV. Orts- oder Landespolizei	27
§ 4.	Die politische Polizei im speziellen	28
	I. Begriff	28
	II. Tätigkeit	29
	III. Organisation	31

2. Kapitel: *Geschichtliche Entwicklung der Bundesanwaltschaft und der politischen Polizei der Schweiz bis 1889*

§ 5.	Allgemeine Entwicklung bis 1848	32
	I. Alte Eidgenossenschaft bis 1815	32
	II. 1815—1848	33
	III. Zusammenfassung	34
§ 6.	Die Bundesanwaltschaft von 1848—1889	35
	I. Die gesetzlichen Grundlagen der Bundesanwaltschaft von 1849	35
	II. Die Tätigkeit der ständigen Bundesanwaltschaft von 1849—1856	38
	III. Die kasuelle Bundesanwaltschaft von 1856—1889	40
§ 7.	Die politische Fremdenpolizei von 1848—1888	42
	I. Die gesetzlichen Grundlagen	42
	II. Die Verhältnisse bis zur Verfassungsrevision von 1872	43
	III. Die Verhältnisse unter der Bundesverfassung von 1874	46
§ 8.	Die Reorganisation der politischen Polizei im Jahre 1888 und das Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft von 1889	50
	I. Die Reorganisationsbestrebungen 1888	50
	II. Die Wohlgemuth-Affäre	53
	III. Die Entstehungsgeschichte des Bundesgesetzes von 1889	55
	IV. Die Organisation der neuen Bundesanwaltschaft	59
§ 9.	Die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft von 1889	60
	I. Im allgemeinen	60
	II. Die Bundesanwaltschaft als Zentralstelle der politischen Polizei	62

3. Kapitel: *Entwicklung der neuen Bundesanwaltschaft von 1889—1930*

§ 10. Die Angriffe gegen die Bundesanwaltschaft um die Jahrhundertwende	64
I. Die Petition von 1892 und die Broschüre von Otto Lang 1898	64
II. Die Bundesanwaltschaft vor dem Zürcher Kantonsrat	66
III. Die Verhandlungen der Bundesversammlung im Jahre 1905	68
IV. Die Interpellation Brüstlein von 1910	69
§ 11. Die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft auf dem Gebiete der politischen Polizei 1889—1914	70
I. Massnahmen gegen die Anarchisten	70
II. Massnahmen gegen die antimilitaristische Propaganda	74
III. Sonstige Tätigkeit auf politisch-polizeilichem Gebiete	77
IV. Zusammenfassung	78
§ 12. Der erste Weltkrieg 1914—1918 und der Generalstreik	79
I. Besondere Massnahmen während des Krieges	79
II. Sonstige Straffälle politischer Natur	83
III. Ausweisungen von Ausländern auf Grund von Art. 70 BV	86
IV. Zusammenfassung	89
§ 13. Versuche zur Erreichung eines erhöhten Schutzes der öffentlichen Ordnung und der innern Sicherheit der Eidgenossenschaft bis 1930	90
I. Allgemeines	90
II. Versuch zur Erweiterung der Kompetenz des Bundesrates auf dem Gebiet der politischen Polizei	91
III. Versuche zur Erweiterung des strafrechtlichen Staatsschutzes	93
IV. Zusammenfassung	95
§ 14. Die Entwicklung und Tätigkeit der Bundesanwaltschaft bis 1930	96
I. Verhandlungen der Bundesversammlung über die politische Polizei	96
II. Politische Straffälle	99
III. Ausweisungsfälle	100
IV. Sonstige Massnahmen der politischen Polizei	100
V. Angliederung des Zentralpolizeibüros an die Bundesanwaltschaft	102
VI. Zusammenfassung	104

4. Kapitel: *Der Bundesbeschluss vom 21. Juni 1935 und die seitherige Entwicklung der Bundespolizei*

§ 15. Die politische Lage zur Zeit des Bundesbeschlusses	105
I. Allgemeines	105
II. Die linksextremen Gruppen	107
III. Die faschistischen Organisationen in der Schweiz	111
IV. Die Nationalsozialisten in der Schweiz und die schweizerischen Rechtsextremisten	117
V. Schlussbetrachtung	121
§ 16. Massnahmen auf dem Gebiete der politischen Polizei bis 1935	122
I. Allgemeines	122

II.	Das Ordnungsgesetz vom 8. Mai 1933	123
III.	Erlasse auf dem Gebiete der politischen Polizei bis 1933	125
IV.	Allgemeinverbindliche Erlasse politisch-polizeilicher Natur bis 1935	126
V.	Allgemeine Tätigkeit der Bundesanwaltschaft auf dem Gebiete der politischen Polizei	130
§ 17.	Die Entführung des Berthold Jacob	132
I.	Allgemeines	132
II.	Folgen	133
III.	Zusammenfassung	135
§ 18.	Der Bundesbeschluss betr. den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft vom 21. Juni 1935	135
I.	Allgemeines	135
II.	Der bundesrätliche Entwurf	137
III.	Die Behandlung der Vorlage in den Räten	140
IV.	Der Text des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1935	143
V.	Die neue Organisation der Bundesanwaltschaft nach dem Bundesbeschluss	145
§ 19.	Massnahmen und Entwicklung auf dem Gebiete der politischen Polizei bis 1939	147
I.	Das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1936 betr. Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft	147
II.	Massnahmen des Bundesrates auf dem Gebiete der politischen Polizei	148
III.	Die Demokratieschutzverordnung vom 5. Dezember 1938	153
IV.	Die Entwicklung der Organisation des Polizeidienstes bis 1939	156
V.	Uebersicht über die Tätigkeit der Bundespolizei bis zur Kriegsmobilmachung	157
VI.	Zusammenfassung	161
§ 20.	Die politisch-polizeilichen Massnahmen während des Aktivdienstes 1939—1945	162
I.	Allgemeines	162
II.	Die wichtigsten politisch-polizeilichen Massnahmen des Bundesrates bis 1942	163
III.	Die Einführung des StGB im Jahre 1942	168
IV.	Die wichtigsten politisch-polizeilichen Massnahmen von 1942—1945	171
V.	Zusammenfassung	176
§ 21.	Politisch-polizeiliche Massnahmen seit 1945	177
I.	Die Massnahmen zum Schutze der verfassungsmässigen Ordnung und die Aufhebung der Parteiverbote	177
II.	Die teilweise Aufhebung der notrechtlichen Erlasse auf dem Gebiete der politischen Polizei	180
III.	Die Bestrebungen zum Ausbau der strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen	185
§ 22.	Die Entwicklung der Bundespolizei seit 1939	187
I.	Uebersicht über die Tätigkeit der Bundespolizei während des Aktivdienstes	187
II.	Die Ausweisung der Nationalsozialisten und Faschisten	191
III.	Die Tätigkeit der Bundespolizei seit Ende des Aktivdienstes	198
IV.	Entwicklung der Organisation der Bundespolizei seit 1939	201
V.	Zusammenfassung	203

II. Teil: DAS GELTENDE RECHT

5. Kapitel: *Stellung und Organisation der heutigen Bundespolizei*

§ 23. Die Bundespolizei als verfassungsmässige Behörde	205
I. Allgemeines	205
II. Aufgabe der Bundespolizei	206
III. Verfassungsmässigkeit der Bundespolizei	208
IV. Gesetzliche Schranken	210
§ 24. Die Organisation der Bundespolizei	212
I. Einleitung	212
II. Aussendienst	214
III. Innendienst	218
IV. Der Dienstzweig Erkennungsdienst des Zentralpolizei- büros	220

6. Kapitel: *Die Zusammenarbeit der Bundespolizei mit den andern Polizeiorganen*

§ 25. Die Zusammenarbeit der Bundespolizei mit den kantonalen und kommunalen Polizeibehörden	221
I. Allgemeines	221
II. Bundespolizei und Kantonspolizei	222
III. Bundespolizei und kommunale Polizeiorgane	224
IV. Schlussbetrachtung	226
§ 26. Bundespolizei und Militärpolizei	226
I. Einleitung	226
II. Begriff und Organisation der Militärpolizei	227
III. Militär- und Bundespolizei	229
IV. Schlussbetrachtung	231

7. Kapitel: *Der Beamte der Bundespolizei*

§ 27. Anforderungen an einen Beamten der Bundespolizei	234
I. Allgemeine	234
II. Spezielle	235
§ 28. Der Beamte der Bundespolizei und die Politik	236
I. Einleitung	236
II. Die Einflüsse der Politik auf die Beamten der politi- schen Polizei	236
III. Schlussbetrachtung	238
§ 29. Auswahl und Schulung	239
I. Einleitung	239
II. Heutige Regelung	239
III. Vorschlag für eine Neuregelung	241
Schlussbemerkungen	243

Literaturverzeichnis

- Abegg W.
Abusow N.
Als u. Hegel
Amstein A.
Amtliche
Anschütz G.
Anschütz G.
 und Thoma R.
Aristoteles
Avé-Lallemant
Bader
Balsiger
Balsiger
Balsiger
Balsiger
Balsiger
Berichte des BR
Berichte des BR
Berichte des BR
Bericht des BR
Bericht des BR
Bericht des
Bericht von
Bericht des
- Die Polizei in Einzeldarstellungen, Berlin 1928.
Die Gestapo, Moskau 1937, übersetzt durch Beutling.
Grundlinien der Rechtsphilosophie, Berlin 1821.
Ausweisungen von Nationalsozialisten und Faschisten, gestützt auf Art. 70 BV; Referat, gehalten an der kant. Polizeidirektorenkonferenz vom 12./13. Okt. 1945 in Luzern.
Gesetzessammlung, alte und neue Folge, zit. AS.
Die Polizei, 1910, Vorträge der Gehestiftung, Bd. II, S. 221 ff.
Handbuch des deutschen Staatsrechtes, 2 Bde., Tübingen 1929—1932.
Politiconum, lib. VIII, 4. Aufl. 1660.
Psychologie der deutschen Polizei, Leipzig 1882.
Der Begriff des politischen Deliktes, Zch 1900
Wesen und Wirken der Bundespolizei,
«Die Schweiz», Jahrbuch der Helvetischen Gesellschaft 1943 S. 82 ff.
La police politique en pays démocratique, Journal de Genève, 28. 12. 1943, Nr. 307.
Flaggenfrage, Ref., gehalten an d. kant. Polizeidirektorenkonferenz 21./22. Okt. 1938 in Genf.
Flüchtlingspolizei und Uniformenverbot, Ref., geh. an d. kant. Polizeidirektorenkonferenz 12./13. Okt. 1934 in Sitten.
Die Handhabung des Bundesbeschlusses betr. den Schutz der Sicherheit der Eidg. v. 22. Juni 1935, Ref., geh. a. d. kant. Polizeidirektorenkonferenz v. 10./11. Sept. in Liestal.
an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserord. Vollmachten ergriffenen Massnahmen, 1914—1923, zit. als Neutralitätsbericht.
an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserord. Vollmachten ergriffenen Massnahmen, 1939—1947, zit. als Rechenschaftsbericht.
an die Bundesversammlung betr. die antidemokratischen Umtriebe (Motion Boerlin) v. 28. Dez. 1945, 17. Mai 1946 u. 25. Juli 1946, zit. als Bericht des BR.
zum Bericht des Generals über den Aktivdienst 1939—1945.
über die schweiz. Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939—1945.
Generalstabschefs an den General über die Mobilmachung und den Verlauf des Aktivdienstes 1914 bis 1918.
General Henri Guisan an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939—1945.
Generalstabschefs der Armee über den Aktivdienst 1939—1945.

- Bericht des Regierungsrates von Basel-Stadt über die Abwehr staatsfeindlicher Umtriebe vom 4. Juli 1946.
- Bericht des Regierungsrates d. Kts. Zürich über den Tonhallekrawall und den Gefängnissturm in Zch v. 18. April 1871.
- Best Die politische Polizei des III. Reiches, in Frank: Deutsch. Verwaltungsrecht 1937, S. 417 ff.
- Bislin G. Der unerlaubte Eintritt in fremden Militärdienst. Bern, Diss. 1938.
- Bluntschli J. C. Allg. Staatsrecht 1851.
- Borchardt The diplomatic protection of citizens abroad, New York 1915.
- Brunner A. Bericht a. d. Reg.rat v. Zch über die Strafuntersuchung wegen des Aufruhrs in Zch im Nov. 1917, Zch 1919.
- Brupacher Fr. Zürich während Krieg und Landesstreik, Zch 1928.
- Bundesblatt schweiz., sämtliche Jahrgänge, zit. als Bbl.
- Burckhardt Das schweiz. Bundesrecht 1931.
- Burckhardt Kommentar der schweiz. Bundesverfassung 1931.
- Comtesse F. H. Das schweiz. Militärstrafgesetz, Zch 1946.
- Comtesse F. H. Der strafrechtliche Staatsschutz, Habilitations-schr., Zch 1942.
- Conditions of Entry Terms of Service, London 1936, printed by the Receiver for the Metropolitan Police District, New Scotland Yard Westminster S. W. 1.
- Dick F. Handhabung der Richtlinien für politische Vereinigungen von Ausländern, Ref., geh. a. d. kant. Polizeidirektorenkonferenz vom 12./13. Okt. 1945 in Luzern.
- Geheimpolizei die deutsche, im Kampf mit der Sozialdemokratie 1882.
- Drews Preussisches Polizeirecht Allg. Teil, 4. Aufl., 1933.
- Eibel R. Die Bundespolizei, Polit. Rundschau 1934, S. 392 und folgende.
- Elster-Weber-Wieser Handwörterbuch der Staatswissenschaften 4. Aufl. Jena 1925.
- Emmermann Die Staatspolizei in Bezug auf den Zweck des Staates 1819.
- Ernst Alfred Die Schranken der Pressefreiheit Zch Diss. 1942.
- Falck Der Polizeibegriff und Polizeigedanke im heutigen deutschen Staate, Diss. Leipzig 1935.
- Feldmann Pressepolitik und Presserecht.
- Fleiner Bundesstaatsrecht, Tübingen 1922.
- Fleiner Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes, 7. u. 8. Aufl. (1922 u. 1928), zit. Inst.
- Fleischmann Das Recht der öffentlichen Versammlung in d. Schweiz, SJZ 1932, S. 197.
- Frank Deutsches Verwaltungsrecht 1937.
- Franzen Die Polizei im neuen Staat, Diss. Marburg 1935.
- Geschäftsberichte des schweiz. BR, spez. des Just.- u. Pol.-Departementes, 1914—1946, zit. Geschäftsbericht.
- Giacometti Zur Frage der Verfassungsmässigkeit einer selbständigen Polizeiverordnung des BR, SJZ 1931, S. 369 ff.
- Giese-Neuwiem-Cahn Deutsches Verwaltungsrecht 1931

- Grävells Ueber Höhere, Geheime und Sicherheitspolizei 1820.
- Hafter Lehrbuch des schweiz. Strafrechtes, Allg. Teil, Berlin 1926. Besonderer Teil 1937.
- Halle Fritz Anklage gegen Justiz und Polizei. 1926.
- Handbuch der Rechtswissenschaften 1927, Bd. IV. Weiss.
- Hartmann Adolf Der Begriff der Polizei, Zch Diss. 1945.
- Hatschek J. Lehrbuch des deutschen und preuss. Verw.rechts, 8. Aufl. 1931.
- Hess P. A. Die Internierung nach schweiz. Fremdenpolizei-recht, Diss. Bern 1941.
- Heusser K. Die Kriminalpolizei des Bundes u. d. Kantone, Zch Diss. 1944.
- Hoffmann O. H. Das politische Delikt, Diss. Fulda 1933.
- Hoby G. Die rechtliche Stellung der privaten Polizei in der Schweiz, Diss. Freiburg 1940.
- Hodler Das schweiz. Polizeibüro, Zbl. 6. Jahrg. Nr. 10/11, 23. Aug. 1905.
- Hörni K. Das Versammlungsrecht in der Schweiz, Zch Diss. 1938.
- Huber H. Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte ZSR 1936.
- Huber Das Verfahren in Bundesstrafsachen, die von kant. Behörden zu beurteilen sind, Zch Diss. 1939.
- Humboldt Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirk-samkeit des Staates zu bestimmen, geschr. 1792, erschienen 1851.
- Jellinek Verwaltungsrecht 2. Aufl., Berlin 1929.
- Jezler R. Ausweisung und event. Internierung von Natio-nalsozialisten und Faschisten, Ref., geh. a. d. kant. Polizeidirektorenkonferenz 12./13. Okt. 1945, Luzern.
- Kelsen Allgemeine Staatslehre, Wien 1925.
- Krafft E. Organisation und Tätigkeit der Kantonspolizei des Kts. Luzern, Zch Diss. 1938.
- Kravchenko V. I chose Freedom New York 1946.
- Kronauer Kompendium des Bundesstrafrechtes der schweiz. Eidg., 2. Aufl. Zch 1912.
- Kundert Bericht betr. Verhalten der Stadtpolizei im Schwurgerichtsfall Kleinhenne, Zch 1899.
- Laband P. Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 3. Aufl. Tübingen 1902.
- Lang O. Gegen die politische Polizei, Zch 1898.
- Langhard Das Recht der politischen Fremdenausweisung, Leipzig 1891.
- Langhard Die anarchistische Bewegung in der Schweiz, Ber- lin 1903.
- Langhard Die politische Partei in der schweiz. Eidg., Bern 1909.
- Lauer Die Polizei im nationalsozialistischen Staate 1935.
- Lienhart Bundesstrafprozess.
- Liszt v. Deutsches Lehrbuch des Strafrechtes 3. Aufl., Ber- lin 1888.
- Locard Ed. La police ce qu'elle est et ce qu'elle devrait être 1919.

- Löning E. Handbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, Leipzig 1884.
- Löning E. Die Polizei, Art. im Handwörterbuch für Staatswissenschaften von Elster-Weber-Wieser.
- Lüthi W. Die schweiz. Bundesanwaltschaft, Diss. Bern 1923.
- Lüthi W. Straferichtsverfassung des Bundes und polizeiliches Verfahren, Bern 1939.
- Lüthi W. Zum Staatsschutz in der Schweiz. Betrachtungen zu einer Tagesfrage, Sep.druck der «Neuen Berner Zeitung», März 1939.
- Lüthi W. Sicherheitspolizei u. Kriegsmobilmachung ASMZ, Okt. 1940, S. 553.
- Lüthi W. Das Verbot der staatsgefährlichen Propaganda in der Armee, Sep.abdruck der ASMZ, Zofingen 1941.
- Lüthi W. Delikte gegen den Staat im schweiz. und bernischen Strafgesetzbuch, Zschr. d. bern. Jur.ver-eins 1941, S. 385 ff.
- Lüthi W. Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweiz, Bern 1942.
- Lüthi W. Das Zwischenverfahren im eidg. Strafprozessrecht, Bern 1942.
- Lüthi W. Abschied vom alten Bundesstraßprozess ZStR 49/49.
- Mahler W. Spionage, Diss. 1937.
- Marquardsen Handbuch für öffentl. Recht der Gegenwart 1883 und folgende.
- Mayer F. F. Grundsätze des Verwaltungsrechtes.
- Mayer O. Theorie des franz. Verwaltungsrechtes 1886.
- Mayer O. Deutsches Verwalt.recht, 3. Aufl., Leipzig 1924.
- Melagri Dora La Jeune Italie et la Jeune Europe, Paris 1908.
- Merkli Verwaltungsrecht Wien-Berlin 1927.
- Messinger Die Funktion der Voruntersuchung unter bes. Berücksichtigung d. Bundesstraßprozessordnung, Diss. Bern 1938.
- Meyer-Anschütz Deutsches Staatsrecht.
- Meyer J. Die früheren Besitzer von Arenenberg, Königin Hortense und Prinz Louis Napoleon, Frauenfeld 1908.
- Mohl v. Polizeiwissenschaft, 2 Bde., 3. Aufl., Tübingen 1866.
- Moriarty C. C. H. Police procedure and administration, London, sec. edition 1933.
- Moylan J. F. Scotland Yard and the Metropolitan Police, London 1929.
- Müller E. Bericht über die Untersuchung betr. die anarchistischen Umtriebe in der Schweiz a. d. Hohen Bundesrat, Bern 1885.
- Müller H. Ueber Präventivpolizei, Zch Diss. 1937.
- Müller J. Geschichte der Kantonspolizei, Zürich 1934.
- Mutter P. S. Die schweiz. Bundesanwaltschaft als Behörde der polit. Fremdenpolizei, Leipzig Diss. 1916.
- Neutralitäts-Berichte des Bundesrates Nr. 1—20 aus den Jahren 1914—1923.
- Pelatant L. L'organisation de la police, Dijon Diss. 1899.

- Pfenninger H. F. Der Ausbau des internat. Strafrechtes, SJZ 1932, S. 225 ff.
- Pfenninger H. F. Besprechung des Berichtes zur Motion Boerlin, SJZ 1947, S. 179.
- Politische Polizei Verhandl. d. zürch. Kantonsrates, herausgegeben v. d. sozialdemokratischen Fraktion, Zch 1905.
- Popoff Tscheka, der Staat im Staate, 1925.
- Protokolle der kant. Polizeidirektorenkonferenzen aus d. J. 1930—1947.
- Püttner Institutiones Juris Publici Germanici 1770.
- Rappold Unsere Kantonspolizei, Zch 1903.
- Rechenschafts-Berichte des schweiz. BR für die auf Grund der ausserord. Vollmachten ergriffenen Massnahmen 1939—1947.
- Repertorium der Abschiede der Tagsatzung, Bern 1876.
- Report of the commissioner of police of the Metropolis for the year 1935.
- Riege P. Die Polizei aller Länder, Dresden 1928.
- Röthlisberger W. Begriff, Stellung und Aufgabe der Kantonspolizei, Bern Diss. 1935.
- Rosin Hch. Das Polizei-Verordnungsrecht in Preussen, Berlin 1895.
- Ruck E. Schweiz. Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Zch 1939.
- Salis v. Schweiz. Bundesrecht, 2. Aufl. 1903.
- Schambacher E. Begriff, Organisation u. Tätigkeit der modernen Kriminalpolizei, Diss. Königsberg 1925.
- Schindler Die selbständige Polizeiverordnung nach schweiz. Staatsrecht, SJZ 1931, S. 305 f.
- Schindler W. Die Fremdenausweisung aus politischen Gründen nach schweiz. Staatsrecht, Diss. Zch 1930.
- Schmid W. Der Notstand im Polizeirecht, Zch Diss. 1940.
- Schnorf R. Der Hochverrat im schweiz. Recht, Diss. Zch 1933.
- Schollenberger F. Grundriss des Staats- u. Verwalt. rechtes der schweiz. Kantone 1899.
- Schollenberger Jak. Bundesstaatsrecht, Berlin 1902.
- Schollenberger Jak. Das Verwaltungsrecht, Zch 1898 u. 1899, 2 Bde.
- Schollenberger Jak. Die Bundesverfassung d. schweiz. Eidgenossenschaft, Kommentar mit Einleitung 1905.
- Schrämli E. Unerlaubter Eintritt in fremden Militärdienst, Diss. Zch 1941.
- Schweder Die politische Polizei, Berlin 1937.
- Schweizer Geschichte der schweiz. Neutralität, Frauenfeld 1895.
- Sessler L. Die Organisation und Tätigkeit des schweiz. Zentral-Strafenregisters, SJZ 33/6 ff.
- Sonderegger René Mordzentrale X 1936.
- Sonnenfels Grundzüge der Polizeihandlung und Finanz, Wien 1819.
- Spitzel Vereinigung internat. Verlagsanstalten 1922.
- Spitzer Gerd Das Postgeheimnis, Diss. Zch 1937.
- Stämpfli Das revidierte Sprengstoffgesetz, ZStR 1925, S. 51 ff.
- Stämpfli Die Novelle zum Bundesstrafrecht, ZStR 1922, S. 97 ff.
- Stämpfli Rechtliches zum Fall Nicole, ZStR 1947, S. 420 ff.

Stämpfli	50 Jahre Bundesanwaltschaft, «Bund» Nr. 492, 1939.
Stämpfli	Flüchtlingspolizei, Ref., Polizeidirektorenkonferenz 23. Okt. 1933, Aarau.
Stämpfli	Die Kontrolle der polit. Versammlungen, Ref., Polizeidirektorenkonferenz 13./14. Sept. 1940, St. Gallen.
Stämpfli	Zunehmende Tätigkeit der Partei der Arbeit u. im Zusammenhang damit Orientierung über das Verbot des Waffentragens. Ref., Polizeidirektorenkonferenz 12./13. Okt. 1945, Luzern.
Stämpfli	Kontrolle der polit. Versammlungen. Ref., Polizeidirektorenkonferenz 1945.
Stämpfli	Die Revision der Strafbestimmungen über den Staatsschutz. Ref., geh. a. d. Frühjahrstagung der schweiz. kriminal. Gesellsch. 7./8. Juni 1947, Genf, NZZ 9. Juni 1947, Nr. 1120.
Stein L.	Waffengewalt und Anwendung anderer Zwangsmittel, ZStR 11/291.
Stenographische	Bulletins des Nationalrates 1900—1947.
Stenographische	Bulletins des Ständerates 1900—1947.
Stieber-Schneikert	Praktisches Lehrbuch für die Kriminalpolizei, Potsdam 1921.
Stiffler Albert	Begriffsbestimmung und Beurteilung des politischen Verbrechens im Auslieferungsrecht, Diss. Bern 1909.
Stoss	Grundzüge des Strafrechtes, Basel 1892, Genf 1895.
Strickler	Aktensammlung aus der Zeit der helvet. Republik, Bern 1886.
Unbekannter Autor	The dark side of the moon, London 1946.
Thoma R.	Grundrechte und Polizeigewalt, Festgabe zur Feier des 50jähr. Bestehens des preuss. OVG, Berlin 1925.
Thommssen	Eigentum und Polizei im franz. Recht, Diss. Göttingen 1926.
Thormann	Kommentar zum schweiz. Strafgesetzbuch, Zch 1940/41.
und v. Overbeck	
Thormann	Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen, ZStR 49/1.
Uebersicht	über die Verhandlungen der schweiz. Bundesversammlung 1889—1947.
Vallière de P.	Die revolutionären Umtriebe in der Schweiz 1916 bis 1919, Schaffhausen 1928.
Weiss B.	Polizei und Politik, Berlin 1928, 3. Bd. des Werkes von Abegg: Die Polizei in Einzeldarstellungen.
Welti H.	Organisation und Bedeutung der Territorialgerichte, Diss. Zch 1942.
Wille Fr.	Die Anstaltspolizei des schweiz. Heeres, Diss. Zch 1935.
Wolffers	Der Begriff der Polizei, Zbl. 1941.
Zwicky H.	Bemerkungen zum Vorentwurf einer Strafprozessordnung für den Kt. Bern, 1925.

ABKÜRZUNGS-VERZEICHNIS

(Allgemein bekannte und gebräuchliche Abkürzungen
sind nicht aufgeführt)

a. a. O.	am angeführten Ort
Abs.	Absatz
anl.	anlässlich
Art.	Artikel
AS	Amtliche Gesetzessammlung
ASMZ	Allgemeine schweizerische Militärzeitung
Aufl.	Auflage
BB	Bundesbeschluss
Bbl	Bundesblatt, schweizerisches
Bd.	Band
betr.	betrifft, betreffend
BG	Bundesgesetz
BGE	Bundesgerichtsentscheide, schweizerische
BR	Bundesrat
BRB	Bundesratsbeschluss
BStP	Bundesstrafrechtspflege-Gesetz vom 15. Juni 1934
BStR	Bundesstrafrecht der Schweiz. Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853
BV	Bundesverfassung der Schweiz. Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
Diss.	Dissertation
event.	eventuell
f.	folgende
G	Gesetz
gl. J.	gleichen Jahres
Jahrg.	Jahrgang
m. E.	meines Erachtens
Nat. R.	Nationalrat
OG	Organisationsgesetz vom 16. Dezember 1943
OVG	Entscheide des preussischen Ober-Verwaltungsgerichtes
S.	Seite
SJZ	Schweiz. Juristenzeitung
Sten. Bull.	Amtliches stenographisches Bulletin
StGB	Schweiz. Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
StPO	Strafprozessordnung
StR	Strafrecht
VO	Verordnung
Zbl.	Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
Zch	Zürich
Zit. zit.	Zitat, zitiert
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht
ZStR	Zeitschrift für Strafrecht

Auf weitere Abkürzungen wird im Text verwiesen.

I. T E I L

**Allgemeiner rechtsvergleichender,
historischer Teil**

1. Kapitel:

DER POLIZEIBEGRIFF UND DIE POLIZEIARTEN

§ 1. Der Polizeibegriff

I. Grundzüge der Entwicklung

Wort und Begriff «Polizei» blicken auf eine lange und wechselreiche Geschichte zurück.

Die erste klare Abhandlung rechtshistorischer Art über den Polizeibegriff stammt von J. St. Pütter¹. Seit damals skizzieren beinahe jedes Lehrbuch des Verwaltungsrechtes sowie die zahlreichen Monographien kurz diese Entwicklung².

Das Wort «Polizei» geht auf die griechische Bezeichnung „πολιτεία“, den Ausdruck für das geordnete Staatswesen zurück³. Der älteste Polizeibegriff umfasst demnach die gesamte staatliche Verwaltung, und dies zwar im Sinne einer guten Ordnung.

Aus den klassischen Sprachen kam dann dieser Begriff als «la police» in die französische Rechtssprache, wo er zur Bezeichnung von Staatszweck und Staatstätigkeit überhaupt verwendet wurde⁴. Aus Frankreich übernahmen deutsche Juristen um die Wende des 15. Jahrhunderts den Begriff der «guten Polizei». In der Nürnberger Verordnung von 1492⁵ findet der Polizeigedanke zum erstenmal seinen gesetzlichen Niederschlag. Wort

¹ J. St. Pütter: Inst. iur. publ. germ. 1770.

² O. Mayer: Deutsch. Ver. Recht 1924, S. 203 ff.

Fleiner: Inst. des deutsch. Verw. Rechtes 1928, S. 385 ff.

Jellinek: Verw. Recht 1929, S. 405 ff.

Hatschek: Lehrbuch des Verw. Rechtes 1931, S. 124 ff.

Loening: Lehrbuch des deutsch. Verw. Rechtes 1884, S. 1 ff.

Giese-Neuwiem-Cahn: Deutsch. Verw. Recht 1931, S. 144 ff.

³ Aristoteles: polit. lib. I, cap. 2 u. lib. III, cap. 4 u. 6.

⁴ Röthlisberger: Begriff, Stellung u. Aufgabe der Kriminalpolizei, Diss. Bern 1935, S. 17.

⁵ Loening a. a. O. S. 5.

Anschütz: Die Polizei, 1910, Vorträge der Gehestiftung Bd. II, S. 221.

Heusser: Die Kriminalpolizei des Bundes und der Kantone, Diss. Zeh 1944, S. 4.

Röthlisberger a. a. O. S. 18.

und Begriff «Polizei» hatten aber zu dieser Zeit noch eine vage Bedeutung. Die damalige Auffassung kommt in der ersten Polizeiverordnung des Reiches, erlassen auf dem Reichstag zu Augsburg 1530, zum Ausdruck ⁶. Hier umfasste die Polizei alles das, was das weltliche Regiment, im Gegensatz zur geistlichen Ordnung, anging.

Im Laufe des 17. Jahrhunderts verengerte sich durch Lösung verschiedener Staatstätigkeiten der Begriff der Polizei immer mehr. Die auswärtigen Angelegenheiten trennten sich am frühesten ab.

Schon zu Beginn des Jahrhunderts rechnete man diese im heutigen Sinne «Politik» genannte Staatsaufgabe nicht mehr zur Polizei. Bald folgte auch die Verselbständigung des Heeres- und Finanzwesens (Militär- und Kameralwissenschaften). Schliesslich wurde auch die Justiz zu einer besondern Staatsfunktion erhoben. «Justizsachen» wurden die Angelegenheiten, die nach Recht zu entscheiden waren, «Polizeisachen» dagegen alle diejenigen, die nach freiem Ermessen besorgt wurden ⁷. Bis etwa 1700 herrschte in der wissenschaftlichen Literatur, im Gegensatz zum damaligen Rechtsempfinden, die Vorstellung von der «politia» als der gesamten Staatstätigkeit. Erst durch Delamare fand der Polizeibegriff seine wissenschaftliche Bearbeitung im Sinne der gezeigten Verengerungstendenzen ⁸. Eine Verordnung König Friedrich Wilhelms I. von Preussen von 1713 ⁹ verbietet den Gerichten sich einzumischen in den Gang der «politica, militaria und des status oeconomicus». Diese Verordnung zeigt, dass man zu Beginn des 18. Jahrhunderts Militär-, Finanz- und Polizeiwesen von der Justiz wohl unterschied. Daraus ergibt sich, dass Polizei damals das umfasste, was heute als die innere Verwaltung bezeichnet wird ¹⁰.

⁶ Röthlisberger a. a. O. S. 19 ff.

Die verwendeten Monographien werden jeweils am Ort zitiert.

⁷ Fleiner: Inst. 7. Aufl. 1922, S. 360.

⁸ Loening: Polizei, Art. im Handwörterbuch der Staatswissenschaften von Elster-Weber-Wieser, 1925, S. 886.

Flack: Polizeibegriff und Polizeigedanke im modernen Staat. Diss. Leipzig 1935, S. 15.

⁹ Anschütz a. a. O. S. 223.

¹⁰ Loening a. a. O. S. 4 ff.

Anschütz a. a. O. S. 223 ff.

Durch die Erweiterung der innern Verwaltung gewann der Polizeibegriff im 18. Jahrhundert faktisch wieder an Macht, trotzdem er sachlich in seinem Umfange zurückgegangen war. In dieser Zeit weitete sich die Polizei zu jener wohlmeinenden, aber schrankenlosen und willkürlichen Gewalt aus, welche zum Begriff des absoluten Polizeistaates führte¹¹. Die Polizei wurde nach heutiger Denk- und Ausdrucksweise eine innere Verwaltung, die in ihrem Verhältnis zu Freiheit und Eigentum des Einzelnen überhaupt keine Rechtsschranke anerkannte.

Die Schrankenlosigkeit des Polizeistaates blieb aber nicht unangefochten. Es war die individualistisch-naturrechtliche Lehre, die die herrschenden Zustände angriff und zu bessern versuchte¹².

Sie stellte die Forderung auf, die staatliche Gewalt dürfe nur im öffentlichen Interesse Gefahren abwehren, nicht aber dürfe sie zur Förderung der Wohlfahrt in den Rechtskreis des Einzelnen eingreifen. Beeinflusst durch diese Lehre, schufen die beiden Staatsrechtslehrer J. St. Pütter¹³ und Josef v. Sonnenfels¹⁴ voneinander unabhängig die erste klare Formulierung des modernen, auf der Trennung von Polizei und Wohlfahrtspflege beruhenden Polizeibegriffes¹⁵.

II. Der moderne Polizeibegriff

Sichtlich beeinflusst von den Gedanken von Pütter und Sonnenfels, schuf C. G. Suarez die bedeutsamste Partikulargesetzgebung des 18. Jahrhunderts, das «Allgemeine Landrecht von Preussen» (ALR)¹⁶. Damit fand der moderne Polizeibegriff

¹¹ Röthlisberger a. a. O. S. 22 ff.

Anschütz a. a. O. S. 224 ff.

¹² Geistiges Haupt dieser Lehre war Immanuel Kant. Vgl. auch eine Schrift des jungen Wilhelm v. Humboldt: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, geschr. 1792, ersch. 1851.

¹³ Pütter a. a. O. Lib. VII, cap. III, de jure politiae § 331.

¹⁴ Sonnenfels: Grundzüge der Polizeihandlung und Finanz, geschr. 1770, ersch. Wien 1819.

¹⁵ Anschütz a. a. O. S. 8.

Heusser a. a. O. S. 5 ff.

¹⁶ Anschütz a. a. O. S. 227.

Röthlisberger a. a. O. S. 29 ff.

zum erstenmal eine gesetzliche Fixierung. Der viel zitierte II. Teil, Titel 17, § 10 des ALR bringt dabei die neue Auffassung am prägnantesten zum Ausdruck ¹⁷.

Noch etwas früher bildete sich in Frankreich ein analoger, vom Naturrecht beeinflusster Polizeibegriff ¹⁸. Dies zeigt sich im Gemeindegesetz vom 22. XII. 1789 III. 2, § 9, und dann ganz deutlich im 16. Art. des «code des délits et des peines» von 1795 ¹⁹.

Das Neue, das beide Definitionen brachten, war die formelle Scheidung von Wohlfahrtspflege und Sicherheitsschutz. Nur noch letzterer wurde als Aufgabe der Polizei anerkannt. Der Wert der neuen Formulierung liegt darin, dass der Wirkungskreis der Polizeigewalt beschränkt und zum ersten Male Polizei und Polizeigewalt durch eine gesetzliche Begrenzung erfasst werden. Die der Freiheit des Einzelnen gefährlichste Seite der Staatsgewalt war damit aus einer gesetzlosen in eine gesetzmässige Tätigkeit verwandelt ²⁰.

Mit dem Untergang des Absolutismus hatte sich der Wohlfahrtspolizeibegriff überlebt. Die Aufklärungsphilosophie hatte den Gedanken an die Unerträglichkeit dieser Auffassung der Polizeitätigkeit in weite Volkskreise getragen. So folgte das preussische Oberverwaltungsgericht im Jahre 1882 in der berühmten Kreutzbergentscheidung (OVG-Entscheide, Bd. 9, S. 353 ff.) mit der Anwendung des modernen Sicherheitspolizeibegriffs nur einem Zuge der Zeit ²¹. Von dem einmal angenommenen Grundsatz ist das OVG später bewusst nie mehr abgegangen und hat so gewohnheitsrechtlich geholfen, den Polizeibegriff der neuen Zeit auszubauen ²².

¹⁷ Fleiner: Inst. 7. Aufl. S. 361.

Loening: Pol. S. 1061.

Heusser a. a. O. S. 6 ff.

¹⁸ Müller Heinrich: Ueber Präventivpolizei, Diss. Zch 1937, S. 9 ff., wo auf die Lehren Voltaires, Montesquieus und Rousseaus verwiesen wird.

¹⁹ Fleiner: Inst. 7. Aufl. S. 361 Anm. 3.

Röthlisberger a. a. O. S. 26 ff.

Heusser a. a. O. S. 6.

²⁰ Anschütz: Zit. a. a. O. S. 228.

²¹ Fleiner: Inst. 7. Aufl. S. 364, Anm. 16.

Franzen W.: Die Polizei im neuen Staat, Diss. Marburg 1935, S. 66 ff.

²² Müller H. a. a. O. S. 57 ff.

Ausserhalb Deutschlands spielte sich eine ähnliche Entwicklung ab ²³. Was speziell die Schweiz anbelangt, so ist dazu nicht viel zu bemerken; denn auch hier zeigt sich unter französischem und deutschem Einfluss eine gewohnheitsrechtliche Entwicklung durch die Entscheide des Bundesgerichtes ²⁴.

Polizei im juristischen Sinne ist heute die Verwaltungstätigkeit, welche dem Bürger die zum Schutze der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit nötigen Beschränkungen der Freiheit und des Eigentums auferlegt.

Mit dem Begriff der Polizeitätigkeit beschäftigen sich zahlreiche Monographien und Lehrbücher ²⁵.

In neuester Zeit wurde der moderne Polizeibegriff von den deutschen Rechtswissenschaftlern wieder angegriffen (1933 bis 1945). In gesetzlichen Normen des III. Reiches war er bereits abgeschafft. Dies lässt sich nur dann verstehen, wenn man bedenkt, dass die Auffassung eines autoritären, diktatorischen Führerstaates sich mit dem durch gesetzliche Schranken eingegengten modernen Polizeibegriff nicht in Uebereinstimmung bringen lässt ²⁶.

§ 2. Die Hauptarten der Polizei

Von der Praxis und der Wissenschaft wurde von jeher versucht, die verschiedenen Arten, in denen die Polizeigewalt zutage tritt, zu systematisieren. Dabei unterscheidet man im all-

²³ Röthlisberger a. a. O. S. 30.

²⁴ Nähere Angaben vgl. Müller H. a. a. O. S. 66 ff.

Schmid-Wieland: Der Notstand im Polizeirecht, Diss. Zeh 1940, S. 24.

²⁵ Loening a. a. O. S. 4 ff.

Ruck: Schweiz. Verwaltungsrecht 1933, S. 39 ff.

Merkel: Verwaltungsrecht 1927, S. 242.

Mayer O. a. a. O. S. 317 ff.

Fleiner: Inst. 7. Aufl. S. 362.

Müller H. a. a. O. S. 9 ff.

Hartmann Adolf: Der Begriff der Polizei, Diss. Zeh 1945 (Maschinenschrift) S. 17 ff.

²⁶ Franzen a. a. O. S. 11 ff.

Flack a. a. O. S. 44 ff.

Best: Die politische Polizei des III. Reiches, in Frank: Deutsch. Verw. recht 1937, S. 417 ff.

Lauer: Die Polizei im nationalsozialistischen Staate 1935.

Schweder: Die politische Polizei, Berlin 1935.

gemeinen nach inhaltlichen und nach räumlichen Gesichtspunkten¹. Daneben ist aber jeweils auch die Unterscheidung von repressiver und präventiver Polizeitätigkeit berücksichtigt worden².

I. Unterteilung nach inhaltlichen Gesichtspunkten

A. Unterteilung nach Art

*des von der Polizei zu schützenden Objektes*³

Die heutige Polizei wird der Art des Objektes entsprechend in *Verwaltungs- und Sicherheitspolizei* gegliedert⁴.

1. Die Verwaltungspolizei hat die den einzelnen Zweigen der Verwaltung drohenden Gefahren abzuwehren⁵.

2. Die Sicherheitspolizei umfasst den Schutz der Rechtsgüter des Staates und der zu ihm gehörenden Menschen⁶.

Während die Verwaltungspolizei nur subsidiär tätig wird, nämlich immer erst dann, wenn der betr. Verwaltungszweig ohne Polizei seinen Zweck nicht mehr erreichen könnte, bildet die Sicherheitspolizei selbst ein besonderes Verwaltungsgebiet⁷. Der Art des gefährdeten Objektes entsprechend spricht man von *öffentlicher* und von *privater* Sicherheitspolizei. Die erste wird heute allgemein als politische Polizei bezeichnet, während die zweite wiederum in die Schutz- oder Ordnungspolizei und die Kriminal- oder Gerichtspolizei unterteilt wird⁸.

B. Unterteilung nach dem Tätigkeitsgebiet der Polizei

Heute ist das Tätigkeitsgebiet der Polizei auf die innere Verwaltung beschränkt. Trotzdem wird im allgemeinen Sprachgebrauch ein grosser Teil der Justizverwaltung zur Polizei ge-

¹ Heusser a. a. O. S. 9 ff.

² Müller H. a. a. O.

³ Röthlisberger a. a. O. S. 31.

⁴ Vgl. Merkl, Ellinek u. Heusser a. a. O.

⁵ Röthlisberger a. a. O. und Heusser a. a. O. S. 10.

⁶ Röthlisberger u. Heusser a. a. O.

⁷ Zit. Röthlisberger a. a. O. S. 32.

⁸ Heusser a. a. O. S. 11.

Röthlisberger a. a. O. S. 33.

rechnet. So entsteht die Gegenüberstellung von *administrativer* und von *Gerichts-Polizei*⁹. Letztere ist keine Funktion der internen Verwaltungstätigkeit, sondern des Gerichtsrechtes¹⁰, bei dem nicht nur das Strafrecht, sondern auch das Privatrecht in Frage kommt¹¹.

1. Die Gerichtspolizei befasst sich mit der Entdeckung verübter Verbrechen und Vergehen, Feststellung des Tatbestandes, Beweisaufnahme, Ermittlung und Verfolgung des Täters, Festnahme und Ueberlieferung desselben an die Gerichte. Immer handelt es sich um eine selbständige Tätigkeit, die ausschliesslich den Polizeiorganen überlassen ist. Den Gerichten ist nur eine beratende, hinweisende, höchstens im Falle der gerichtlichen Untersuchung auftraggebende Rolle zugewiesen. Nie aber besitzen sie eine direkte Befehlsgewalt gegenüber der Polizei¹².

2. Die administrative Polizei hat die Störung der polizeilichen Ordnung zu verhüten und deren Verletzer zur Verantwortung zu ziehen¹³.

II. Unterteilung nach räumlichen Gesichtspunkten

Für die meisten Polizeitypen besteht auch eine räumliche Unterteilung. Da bei der Bundespolizei Zentralisation oder Dezentralisation von einer gewissen Bedeutung sind und sich je nachdem gewisse Vor- oder Nachteile zeigen können, muss auch diese Differenzierungsart hier kurz behandelt werden. In den meisten Staaten, wie Frankreich, Holland¹⁴, Belgien und England¹⁵, aber ganz speziell in der Schweiz kann man bei der Polizei deutlich eine räumliche Unterteilung in *Landes-, Kantons- und Orts-, Lokal-, Stadt- oder Gemeindepolizei* feststellen¹⁶. In

⁹ Röthlisberger a. a. O.

¹⁰ Merkl a. a. O. S. 7.

Heusser a. a. O. S. 12.

¹¹ Zit. Schollenberger: Grundriss des Staats- u. Verw.-Rechtes, 1899, S. 145.

Müller H. a. a. O. S. 77.

¹² Heusser a. a. O. S. 12.

¹³ Polizeiliche Ordnung der gesamten Verwaltungstätigkeit.

¹⁴ Marquardsen: Handbuch für öff. Recht 1883 ff. 4, 1, 4—1, 6.

¹⁵ Moriarty: police procedure and administration 1933, S. 160.

¹⁶ Heusser a. a. O. S. 14.

bezug auf die Sicherheitspolizei machen sich gewisse Zentralisationsbestrebungen bemerkbar, die hauptsächlich von den Praktikern, aber auch von einigen Rechtstheoretikern unterstützt werden ¹⁷.

Eine ganz extreme Lösung hatten auf diesem Gebiete die autoritären Staaten, wie Deutschland und Italien, bei denen die Staatspolizei eine Lebensnotwendigkeit für das Regime darstellte. Die Zentralisation war hier zu einer absoluten geworden, nicht zuletzt darum, weil die Polizei mit der Organisation der Regierungspartei weitgehend identifiziert wurde ¹⁸. Auch in einem gewissen demokratischen Staatstyp, in den sog. Volksrepubliken, scheint heute die Zentralisation der Polizei fast vollständig durchgeführt zu sein ¹⁹.

A. Ortspolizei

Sie ist derjenige Zweig der polizeilichen Tätigkeit, der die örtlichen Interessen im Staate wahrt. Die Ortspolizei hat, wie auch die Landespolizei, die Gemeininteressen und nicht Sonderinteressen Einzelner zu wahren. Ihre Aufgabe umfasst den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit einer örtlich zusammengefassten Einheit, also der Gemeinde oder der Stadt. Nach Heusser ²⁰ sind im Zweifel alle diejenigen polizeilichen Materien Gegenstand der Ortspolizei, durch deren Regelung die auf dem nachbarlichen Zusammenwohnen, sowie der nachbarlichen Lage der Grundstücke beruhenden örtlichen Gemeininteressen befriedigt werden wollen ²¹.

B. Landespolizei

Diese vertritt die Interessen des ganzen Landes, also alle die Gemeininteressen, die über die örtliche Begrenzung hinausge-

¹⁷ Anschütz: Handbuch des deutschen Staatsrechtes 1929—32, Bd. I, S. 359.

Eibel: Die Bundespolizei, Dez.nr. der politischen Rundschau 1934.

Heusser a. a. O. S. 15 und 95 ff.

¹⁸ Vgl. darüber hauptsächlich die jüngeren deutschen Monographien, wie: Schweder a. a. O., Flack a. a. O., Franzen a. a. O.

¹⁹ Popoff: Tscheka: Der Staat im Staate 1925. Neuere und hauptsächlich wissenschaftliche Abhandlungen sind leider nicht erreichbar.

Kravchenko: I chose Freedom, New York 1946.

Verf. unbekannt: The dark side of the moon, London 1946.

²⁰ Heusser a. a. O.

²¹ Rosin: Polizei Verw. Recht in Preussen 1895, S. 163.

richtet sind, d. h. alle die polizeilichen Materien, deren Schutz die Kräfte und Pflichten der örtlichen Polizei überschreiten. Dem Aufbau des schweiz. Bundesstaates entsprechend unterscheidet man bei der Landespolizei ausserdem noch zwischen der Polizei der Kantone und derjenigen des Bundes; man spricht von Kantons- und von Bundespolizei.

III. Repressive und präventive Polizei

A. Präventiv-Polizei

Es ist dabei zwischen einer französischen und einer deutschen Lehre zu unterscheiden; der schweizerische Begriff scheint sich heute weitgehend mit der letzten zu decken ²².

1. Die französische Theorie identifiziert die Präventiv-Polizei mit der administrativen Polizei ²³. Zu dieser Auffassung bemerkt. O. Mayer ²⁴, dass hier immer eine Ungenauigkeit bleiben werde, da ja die administrative Polizei ebensogut wie die Gerichtspolizei auch repressiv tätig werden könne.

2. Im deutschen Recht wird der Begriff etwa wie folgt definiert: Präventivpolizei ist derjenige Teil der administrativen polizeilichen Tätigkeit, der Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vorbeugt ²⁵.

B. Die repressive Polizeitätigkeit

Diese lässt sich am besten negativ definieren als polizeiliche Tätigkeit, die nicht unter den Begriff der Präventivpolizei fällt.

Im Folgenden soll nur noch die Präventivpolizei näher betrachtet werden.

C. Die Schranken der Präventivpolizei

Wir haben grundsätzlich zu unterscheiden zwischen denjenigen aus dem Polizeibegriff überhaupt und den äussern Schranken, die aus der Gesetzgebung resultieren ²⁶.

²² Müller H. a. a. O.

²³ Müller H. a. a. O. S. 87.

²⁴ Mayer O.: Theorie des franz. Verw. R. 1886, S. 166, Anm. 8.

²⁵ Müller H. a. a. O.

²⁶ Müller H. a. a. O. S. 94 ff.

1. Die Schranken, die sich aus dem allgemeinen Polizeibegriff selbst ergeben. Wo diese nicht gesetzlich normiert sind, gelten sie kraft Gewohnheitsrecht ²⁷. Ins schweizerische Polizeirecht wurden sie im Anschluss an die Rechtsprechung des preussischen OVG übernommen ²⁸.

Die allgemeinen Schranken der Polizeitätigkeit lassen sich nach H. Müller ²⁹ etwa in folgenden Formeln wiedergeben:

Die Polizei hat nur die öffentliche Ordnung zu schützen ³⁰.

Die Polizei darf nur gegen Störungen und unmittelbare Gefährdungen einschreiten ³¹.

Die Polizei hat sich an den Störer zu halten ³².

Die von der Polizei angewendeten Mittel müssen im einzelnen Anwendungsfall den Verhältnissen angepasst sein ³³.

2. Schranken aus der Spezialgesetzgebung.

Näheres darüber vgl. die ausführliche Abhandlung von H. Müller ³⁴.

3. Schranken, die sich aus den sog. Menschen-, Grund- oder Freiheitsrechten und der auf Grund der Verfassung erlassenen Spezialgesetzgebung ableiten ³⁵.

D. Erweiterungen der präventiv-polizeilichen Gewalt

Die oben aufgezeichneten Schranken können in bestimmten Fällen ausser acht gelassen werden; dann spricht man von einer

²⁷ Thoma: Grundrechte und Polizeigewalt 1925, S. 186.

²⁸ Ruck: Schweiz. Verw. Recht 1933, allg. Teil, S. 41, Ziff. 1—5.
Fleiner: Bundesstaatsrecht, S. 321, Anm. 11.

²⁹ Müller H. a. a. O. S. 94 ff.

³⁰ Fleiner: Inst. 8. Aufl. S. 400—402.

Drews: Preuss. Polizeirecht, allg. Teil, 1933, S. 7 ff. .

O. Mayer: Deutsch. Verw. Recht 1924, S. 217.

Giese-Neuwiem-Cahn a. a. O. S. 171.

Ruck a. a. O. S. 41.

³¹ Fleiner: Inst. 8. Aufl. a. a. O.

³² Fleiner a. a. O.

Fleiner: Bundesstaatsrecht, S. 321.

O. Mayer a. a. O. S. 221.

³³ Fleiner: Inst. 8. Aufl. S. 404, «Die Polizei soll nicht mit Kanonen auf Spatzen schiessen.»

O. Mayer a. a. O. S. 223.

Drews a. a. O. S. 62, 82, 92, 98.

Jellinek: Verwaltungsrecht 1929, S. 422.

³⁴ Müller H. a. a. O. S. 105.

³⁵ Müller H. a. a. O. S. 106 ff.

Gewalterweiterung der Polizei. Man unterscheidet zwischen einer solchen, die sich aus dem geschriebenen Recht ergibt und einer, die sich kraft einer gewohnheitsrechtlichen Norm, dem sog. polizeilichen Notstand bildet ³⁶.

Damit wären die verschiedenen Differenzierungsmöglichkeiten des Polizeibegriffes, soweit sie in der vorliegenden Arbeit benötigt werden, abgeschlossen.

§ 3. Die Sicherheitspolizei in ihren Hauptarten

I. Die verschiedenen Arten der Sicherheitspolizei

Nach der Art des zu schützenden Objektes werden die folgenden Polizeiarten unterschieden:

A. Die politische Polizei

Diese hat die höchste Rechtsordnung, nämlich die Gesetze und Verordnungen des Staates, mittels welcher dieser seine Unabhängigkeit und Machtstellung wahren will, gegen Verstösse und Angriffe zu schützen. «Einzig und allein die Sorge um die Erhaltung und Sicherheit der Staatsordnung soll das treibende Element der politischen Polizei sein ¹.»

B. Die Schutz- und Ordnungspolizei

Ihr fällt neben rein administrativer Tätigkeit (Verkehrs-, Sanitäts-, Gesundheits- und Sittenpolizei) hauptsächlich die Ahndung der leichteren Kriminalität, der sog. Polizeiübertretungen, zu. Aus dem Grunde kann diese Art der Sicherheitspolizei als eigentliches Bindeglied zur Verwaltungspolizei bezeichnet werden ².

³⁶ Müller H. a. a. O. S. 117.

¹ zit. Heusser a. a. O. S. 11.

² vgl. Heusser a. a. O. S. 13, wo die gleiche Ansicht noch mit Beispielen erläutert wird.

C. Die Kriminalpolizei

Im Gegensatz zur politischen Polizei hat die Kriminalpolizei nicht die Gesamtheit der Menschen, das Staatsvolk³ und seine Rechtsordnung, sondern das Individuum Mensch und seine private Sicherheit zu schützen. Ausser den Bereich ihrer Aufgabe fällt die Verfolgung der sog. leichten Kriminalität, da diese von der Schutzpolizei geahndet wird.

II. Administrative oder Gerichts-Polizei

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, dass allen Arten der Sicherheitspolizei der Schutz der Rechtsordnung gemeinsam ist. Während die Kriminalpolizei nur als reine Gerichtspolizei im Sinne eines Hilfsorganes der Rechtspflege in Erscheinung tritt, erfüllen die beiden andern Sicherheitspolizeien auch noch gewisse administrativ-polizeiliche Aufgaben. Bei der politischen Polizei ergibt sich dies aus ihrem speziellen Zweck⁴.

Im Gegensatz zur Ordnungspolizei überwiegt bei der politischen Polizei das «kriminelle Moment», und sie hat darin etwas Verwandtes mit der Kriminalpolizei. Letztere tritt überhaupt erst dann in Funktion, wenn es sich um einen mutmasslich rechtswidrigen Angriff handelt⁵.

III. Präventive oder repressive Polizei

Rein repressiv kann die Sicherheitspolizei überhaupt nicht sein. Am stärksten tritt das repressive Moment noch bei der Ordnungs- und der Kriminalpolizei hervor. Die präventive Tätigkeit ist dagegen eine typische Erscheinung der politischen

³ Kelsen: Allg. Staatslehre 1925, S. 95 ff.: Die drei Elemente bilden den Staat: das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die Staatsgewalt, wobei sich letztere weiter in die gesetzgebende, richterliche und vollziehende Gewalt trennt.

⁴ Heusser a. a. O. S. 13.

Schweder a. a. O. S. 4 und 32 ff., wo auch auf weitere diesbezügliche Theorien verwiesen wird.

Jellinek a. a. O. S. 477.

⁵ Heusser a. a. O. S. 12 ff.

Polizei. Dies beruht hauptsächlich im Wesen der zu schützenden Objekte. Während sowohl durch rein kriminelle Verbrechen und Vergehen, als auch durch Polizeiübertretungen die Existenz der Polizei selber nie gefährdet wird, führen sozusagen alle politischen Tatbestände direkt oder indirekt, im Moment der Begehung, die Unmöglichkeit einer weiteren Verfolgung des Täters herbei ⁶.

IV. Orts- oder Landespolizei

Organisatorisch ist eine räumliche Unterteilung ohne weiteres für jede Sicherheitspolizei möglich und heute auch allgemein gebräuchlich. Die Ordnungs- und Schutzpolizei erscheint heute meistens noch als Ortspolizei, da die Polizeiübertretungen, deren Ahndung ihr obliegen, sich meistens innerhalb gewisser räumlicher Grenzen halten. Für die beiden andern Sicherheitspolizeien kommt dagegen heute nur noch die Landespolizei in Frage.

Aus der Praxis heraus sind seit längerer Zeit Bestrebungen vorhanden, die gesamte Sicherheitspolizei zu zentralisieren ⁷, besonders darum, weil dadurch die Fahndung erleichtert und die Ausbildung der Organe vereinheitlicht werden könnte. Dies sind zwei Gründe, die mir der Betrachtung wert erscheinen. Dazu kommt noch, dass ein ungetrübtes «Hand-in-Hand»-Arbeiten von Orts- und Landespolizei in den gleichen polizeilichen Materien, was heute unbedingt nötig ist ⁸, sich bis jetzt, von seltenen Ausnahmen abgesehen ⁹, immer wieder als unmöglich erwiesen hat. Die dauernden Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Polizeikörpern der Kantone und denjenigen der grösseren Schweizerstädte, speziell in Zürich, mögen hier nur kurz Erwähnung finden ¹⁰. Die Frage, ob und wie weit die Zentralisa-

⁶ Comtesse: Der strafrechtliche Staatsschutz 1942, S. 21 ff.
Heusser a. a. O. S. 25 ff.

⁷ Heusser a. a. O. S. 15 u. 95 ff.
Eibel a. a. O.

⁸ Röthlisberger a. a. O. S. 50: Im Interesse eines richtigen Dienstbetriebes sollten die Kantons- u. Stadtpolizei Hand in Hand arbeiten.

⁹ Kantons- u. Stadtpolizei Bern vgl. Heusser a. a. O.

Kundert: Bericht betr. das Verhalten der Stadtpolizei Zch. 1899.

¹⁰ Rappold: Unsere Ka-Po, Zch. 1903.

Kundert: Bericht betr. das Verhalten der Stadtpolizei Zch. 1899.

Müller J.: Geschichte der Ka-Po Zürich 1934.

Heusser a. a. O. S. 89 ff.

tion der Sicherheitspolizei auf die mir für die Schweiz typisch erscheinenden Kantons- und Stadtpolizeikorps den heutigen Anforderungen entspricht, oder ob die absolute Zusammenfassung der gesamten Polizei in eine eigentliche Bundes-Sicherheitspolizei, wie sie von einzelnen Autoren gefordert wird ¹¹, anzustreben ist, wird im Laufe dieser Arbeit noch zu untersuchen sein.

§ 4. Die politische Polizei im speziellen

Auf diese Polizeiart muss hier schon aus dem Grunde näher eingegangen werden, weil sie heute wohl noch der umstrittenste und unbekannteste aller Polizeitypen ist. In der Schweiz wird heute, dies sei bereits hier erwähnt, die Bundespolizei (Polizeidienst der Bundesanwaltschaft) weitgehend mit der politischen Polizei der Eidgenossenschaft identifiziert ¹. Wie später noch zu sehen ist, wurde vor 1935 sogar die Bundesanwaltschaft als politische Polizei der Eidgenossenschaft bezeichnet ².

I. Begriff

Trotz der zeitweise geradezu überragenden Bedeutung dieser Institution und ihrer oft tief in das Leben des Volkes und des Einzelnen einschneidenden Massnahmen herrscht auch heute noch eine bedauerliche Unklarheit über das Wesen und den Charakter der politischen Polizei. Ja, es steht nicht einmal der Begriff selber fest. «Politische Polizei»³, «Staatspolizei», «Höhere

¹¹ Heusser a. a. O.
Eibel a. a. O.

¹ Balsiger: La police politique en pays démocratique. Erschienen im Journal de Genève vom 28. Dez. 1943.

Balsiger: Wesen und Wirken der Bundespolizei, «Die Schweiz», Jahrbuch der helvet. Gesellschaft 1943.

Bericht des Bundesrates zur Motion Boerlin vom 28. Dez. 1945, I. Teil, S. 19.

Krafft E.: Organisation und Tätigkeit der Ka-Po des Kts. Luzern, Zch. Diss. 1938, S. 85 ff.

Heusser a. a. O.

² Langhard: Die politische Polizei 1909.

³ Schweder: Politische Polizei 1937, a. a. O.

Jellinek: Verwaltungsrecht 1929, S. 477 ff.

Polizei»⁴, «Geheime Polizei»⁵ werden bald in ein und demselben Sinne angewendet, bald umfassen sie mehr, bald weniger.

Wie der Begriff der Polizei überhaupt, unterliegt auch derjenige der politischen Polizei all den Gesetzen, die schlechthin für den Wandel der Begriffe gelten. — Die politische Polizei hängt, da sie für eine politische Macht, den Staat, das Volk, arbeitet, auch von der jeweiligen politischen Auffassung ab.

In der Schweiz ist die politische Polizei immer nur im Sinne des modernen Polizeibegriffes zum Schutze der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit eingesetzt worden. Ausdrücklich sei hier betont, dass sie bei uns immer an bestimmte Rechtsnormen gebunden war, und deshalb nie die Möglichkeiten zu jenem hemmungslosen Einsatz besass, der gewisse politische Polizeien autoritärer Staaten der Gegenwart zu einem eigentlichen Schreckgespenst werden liess⁶.

II. Tätigkeit

Die politische Polizei hat die Gesamtheit der Menschen und ihre Rechtsordnung zu schützen. Daraus ergibt sich, dass der Schutz vor allen verbrecherischen Handlungen, die die innere oder äussere Sicherheit des Staates treffen sollen, das eigentliche Tätigkeitsgebiet dieser Polizei darstellt.

Die Art der politischen Delikte verlangt hauptsächlich präventiv-polizeiliche Massnahmen⁷. In einem Lande, wo die demokratischen Ideen zu einem so grossen Allgemeingut geworden sind, wie dies in der Schweiz der Fall ist, stellt die Tätigkeit der politischen Polizei eine sehr delikate Aufgabe dar⁸. Präventive Eingriffe in bestimmte private Sphären sind im Moment für den Aussenstehenden viel weniger verständlich, als dies bei einem repressiven Eingriff, wie ein solcher z. B. die Festnahme des gesuchten Täters darstellt, der Fall ist. Repressive Massnahmen

⁴ Grävell's: Ueber Höhere, Geheime und Sicherheitspolizei 1821, S. 150.

⁵ Mohl: Die Polizeiwissenschaften 1845, Bd. 3, II. Teil, Kap. I, 3. Abschnitt.

⁶ Es sei hier an Bezeichnungen wie Gestapo, Ovla uam. erinnert.

⁷ Vgl. Comtesse a. a. O.

⁸ Balsiger: La police politique, 2. Absatz.

der politischen Polizei werden trotzdem nie ganz vermieden werden können wegen der ausserordentlichen Schlaueit und Vorsicht, welche bei diesen Delikten von den Verbrechern an den Tag gelegt werden ⁹.

Die Haupttätigkeit der politischen Polizei bleibt aber immer präventiv. Es handelt sich dabei in den meisten Fällen um eine direkte Ueberwachung und Beobachtung staatsfeindlicher Umtriebe verdächtiger Einzelpersonen oder auch ganzer Personen-
gruppen (Vereine, politische Parteien, etc.). Praktisch kann eine solche Tätigkeit nur ausgeführt werden, wenn sie sich auf die Mitarbeit anderer Polizeiarten, sogar anderer Verwaltungszweige stützen kann. Aus diesem Grunde werden von einigen Autoren gewisse Arten der administrativen Polizei zur politischen Polizei gezählt; ist doch z. B. die polizeiliche Ueberwachung eines Ausländers, und gerade diese sind ja meistens in politische Delikte verwickelt, nur bei einer ständigen Fühlungnahme zwischen der administrativen Fremdenpolizei und den Ueberwachungsorganen möglich. Die politische Polizei hat aber auch teilweise die Presse, die Versammlungen und das Vereinswesen unter einer gewissen Kontrolle zu halten, will sie ihrer Aufgabe gerecht werden.

Dies sind aber wiederum Aufgaben, die eigentlich theoretisch ausserhalb den Bereich einer Sicherheitspolizei und damit in den Rahmen der Verwaltungspolizei fallen sollten. Rein präventiv-polizeilichen Charakter trägt auch der polizeiliche Schutz von Staatsoberhäuptern des In- und Auslandes, der ebenfalls zur Tätigkeit der politischen Polizei zu rechnen ist. Neben diesen Aufgaben hat die politische Polizei oft auch indirekt-präventiv-polizeilich tätig zu werden, nämlich durch Instruktionen bestimmter Amtsstellen und durch Aufklärung der Oeffentlichkeit ¹¹.

⁹ Heusser: a. a. O. S. 27.

Vgl. auch die Ergänzungen zum Bericht der BR zur Motion Boerlin vom 25. VII. 1946 und den Bericht des Regierungsrates von Basel-Stadt vom 4. VII. 1946, wo versch. typische Beispiele angeführt sind.

¹⁰ Heusser a. a. O. S. 26.

Schweder a. a. O. S. 32 ff.

¹¹ Heusser a. a. O. S. 26.

III. Organisation

Dazu ist, ohne vorläufig auf weitere Details einzutreten¹², festzustellen, dass die politische Polizei einer über das ganze Land verteilten Organisation bedarf. Diese ist in ihrem Aufbau weitgehend von den finanziellen und personellen Möglichkeiten eines Staates abhängig und zeigt aus diesem Grunde in verschiedenen Staaten eine mehr oder weniger grosse Verzweigung. Im Prinzip gelten für die politische Polizei alle die Grundsätze der Organisation, die auch bei den andern Sicherheitspolizeien anzutreffen sind. Es sei hier nur auf die mehrfach in der Literatur behandelte Organisation kantonaler Kriminalpolizeien verwiesen¹³.

Da sich sämtliche politischen Delikte gegen den Staat richten, hat dieser ein Interesse daran, deren Abwehr selber zu leiten oder wenigstens überwachen zu können. Dies kann aber nur dann der Fall sein, wenn die Organisation diesen Forderungen entspricht.

Gewisse Staaten sind in der Verfolgung dieser Forderungen noch weiter gegangen und haben die Staatsgewalt und die Leitung der politischen Polizei in personeller Hinsicht zusammengelegt¹⁴. Eine solch absolute Lösung ist für die Rechtsauffassung eines wahren demokratischen Staates, wie ihn die Schweiz darstellt, undenkbar. Wohl kann auch bei uns in personeller Hinsicht eine gewisse Zentralisation erreicht werden; vollkommen wird diese aber immer erst in einem autoritären Staate, den wir ablehnen müssen. Neben der Organisation in räumlicher und personeller Beziehung hat sich die politische Polizei in ihrem Aufbau, wie jede andere Polizei, auch an gewisse sachliche Gesichtspunkte zu halten. Hiezu sei auf die reichlich vorhandene Literatur verwiesen¹⁵.

Speziell wichtig ist für die politische Polizei der Aufbau eines

¹² Ueber die Organisation der Bu-Po vgl. § 24.

¹³ Näheres über diese Organisation vgl. Heusser, Röthlisberger und Krafft a. a. O.

¹⁴ Für das nationalsozialistische Deutschland vgl. Schweder a. a. O. S. 141 ff., ferner Falck und Franzen a. a. O.

¹⁵ Vgl. Heusser, Röthlisberger u. Krafft, wo auch auf die weitere Literatur verwiesen wird.

gut funktionierenden Nachrichtendienstes. Im Gegensatz zu den andern Sicherheitspolizeien kann diese die Begehung einer Tat nicht abwarten, sondern muss bereits die Vorbereitung und den Versuch zu verhindern trachten. Dazu benötigt die politische Polizei aber ein vorzügliches Nachrichtennetz, dessen Zweige über das ganze Land verteilt sein müssen, ja wenn immer möglich auch ins Ausland reichen sollen.

2. Kapitel:

GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DER BUNDES- ANWALTSCHAFT UND DER POLITISCHEN POLIZEI DER SCHWEIZ BIS 1889

§ 5. Allgemeine Entwicklung bis 1848

Wie überall im Leben, gilt auch hier der Grundsatz, dass eine heutige Regelung nur verstanden werden kann, wenn man ihre Entstehungsgeschichte und deren Motive kennt.

Da die Bundespolizei einen Teil der Bundesanwaltschaft darstellt, lässt auch sie sich nur verstehen, wenn zuvor die geschichtliche Entwicklung der letzteren einer Betrachtung unterzogen wird, soweit diese mit der Entstehung der politischen Polizei zusammenhängt. Dies ist aber auch nur möglich, wenn man auch die Entstehung der eidgenössischen Fremdenpolizei verfolgt, die längere Zeit ganz unabhängig von der Bundesanwaltschaft verlief; hat sie doch in der Form der politischen Fremdenpolizei an der Entwicklung weitgehenden Einfluss.

I. Alte Eidgenossenschaft bis 1815

Vor dem Jahre 1848 war die administrative wie die politische Fremdenpolizei durchaus Sache der Kantone; dies vor allem zur Zeit der alten Bünde, in welcher infolge der Souveränität der Orte eine eidgenössische Polizei überhaupt nicht in Betracht kam ¹.

¹ Mutter P. S.: Die schweizerische Bundesanwaltschaft als Behörde der politischen Fremdenpolizei, Diss. Leipzig 1917, S. 21 ff.
Langhard: Die politische Polizei der Schweiz. Eidgenossenschaft, 1909, S. 1 ff.

Eine gewisse Ausnahme stellte allerdings die Zeit der helvetischen Verfassung von 1798—1803 dar²; wurde doch der alte Staatenbund in einen Einheitsstaat mit einer obersten gesetzgebenden und regierenden Gewalt umgewandelt. Die Exekutive, als Direktorium bezeichnet, besass Befugnisse, die auf allen Gebieten der Staatsgewalt für ein wirksames Handeln Gewähr boten. Dass diese Behörde speziell auch auf dem Gebiete der Polizei mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet wurde, liegt schon in der Natur des Einheitsstaates. Beweise für die umfassende Macht des Direktoriums geben die verschiedenen Erlasse des helvetischen Justizministers und der ganze an ausländische Vorbilder erinnernde Aufbau des damaligen Beamtenapparates³. Doch der helvetischen Republik war keine lange Lebensdauer beschieden. Mit der Mediationsverfassung von 1803 wurde wieder der alte Staatenbund eingeführt. Wiederum fiel infolge der kantonalen Souveränität eine einheitliche Ordnung der Polizeiaufgaben ausser Betracht.

II. 1815—1848

Durch den Bundesvertrag von 1815 wurde in Art. 1 die Handhabung von Ruhe und Ordnung dem Bunde übertragen. Nach Art. 8, Ziff. 7 erhielt die Tagsatzung den Auftrag, alle erforderlichen Massregeln für die Aufrechterhaltung der äussern und innern Sicherheit des Bundes zu treffen⁴. Trotz dieser Bestimmungen wurde aber keine eigentliche eidgenössische Polizeibehörde geschaffen. Die Souveränität der Kantone war für eine solche Entwicklung noch viel zu gross. Es fehlte 1815 noch an einer eigentlichen Bundesgewalt. Immerhin erfolgte am 14. Juli 1823 ein Tagsatzungsbeschluss über Massregeln in Hinsicht auf den Missbrauch der Druckerpresse und auf die Fremdenpolizei⁵. Diese erste wirklich politisch-polizeiliche Aufgaben regelnde Rechtsnorm wird als erstes *Fremden-Konklusum* bezeich-

² Mutter a. a. O. S. 21.

³ Strickler: Aktensammlung aus der Zeit der helv. Republik 1886. Bd. I, S. 1115 u. Bd. II, S. 648 ff.
Mutter u. Langhard a. a. O.

⁴ Repertorium der Abschiede der Tagsatzung 1876, Bd. II, S. 696, 698.

⁵ Eidg. Abschiede v. 1823, S. 12 u. 13.

net. Bereits in den Jahren 1816 und 1819 waren die Stände durch die Tagsatzung darauf hingewiesen worden, dem Gebiete der Fremdenpolizei ihre spezielle Aufmerksamkeit zu schenken⁶. Als dadurch aber gewisse damals herrschende Uebelstände trotzdem nicht beseitigt werden konnten⁷, sah sich die Tagsatzung gezwungen, durch das Konkklusum von 1823 den ersten Vorstoss in der Richtung auf eine Zentralisation der Polizei zu unternehmen. Sie stützte sich dabei auf die bereits früher erwähnten Artikel 1 und 8 des Bundesvertrages⁸; aber bereits 1829 wurde das Fremdenkonklusum wieder zurückgezogen und der entsprechende Tagsatzungsbeschluss aufgehoben. Der Grund dafür lag in einem starken Widerstand der Kantone und in einer Beruhigung der allgemeinen politischen Lage⁹. Schon wenige Jahre später, am 11. August 1836, sah sich die Tagsatzung veranlasst, ein zweites Konkklusum¹⁰ zu erlassen; aber das Verhältnis zwischen dem Staatenbund und den einzelnen Ständen blieb in Bezug auf die politisch-polizeilichen Kompetenzen trotzdem ein sehr unbefriedigendes¹¹. Die Kantone vollzogen das Konkklusum nur sehr mangelhaft und in souveräner Willkür¹². Bereits am 5. September 1838 musste auch dieses wieder aufgehoben werden¹³. In den gleichen Jahren war auf Veranlassung des Standes Zürich versucht worden, auf dem Wege eines Konkordates die Zentralisation der Fremdenpolizei zu erreichen; aber auch dieser Versuch scheiterte¹⁴.

III. Zusammenfassung

Es lässt sich feststellen, dass mit Ausnahme der Zeit der Helvetik bis zur Bundesverfassung von 1848 von einer einheitlichen Regelung der politischen Polizei auf dem Gebiete der Eidgenos-

⁶ Mutter a. a. O. S. 23.

⁷ Langhard a. a. O. S. 4.

Mutter a. a. O. S. 24.

⁸ Vgl. Anm. 7.

⁹ Langhard und Mutter a. a. O.

¹⁰ Tagsatzungsabschiede von 1836, S. 254—271.

¹¹ Langhard a. a. O. S. 8 ff.

¹² Mutter a. a. O. S. 23 ff., wo auch versch. Bsp. angeführt werden.

¹³ Tagsatzungsabschiede von 1838, Bd. I, S. 401 ff.

¹⁴ Mutter a. a. O. S. 25 ff.

senschaft überhaupt nie gesprochen werden kann, was zu einer allgemeinen Rechtsunsicherheit führte; speziell grosse Schwierigkeiten entstanden aus den häufigen Aenderungen der Vorschriften über die Fremdenpolizei.

Nur allzu oft wirkte sich dies zum Nachteil der Schweiz aus. Ganz besonders zeigte sich das bei Ausländern, die sich in unserm Lande politisch betätigten. Zu erinnern wäre an den Fall des Flüchtlings Mazzini, der mit seinen Genossen von der Schweiz aus einen bewaffneten Einfall nach Savoyen unternahm¹⁵; dann aber auch an den Fall des Spions August Conseils¹⁶.

Als ganz typisches Beispiel der damaligen Rechtszustände ist der Fall des Prinzen Louis Napoleon zu erwähnen, durch den der Eidgenossenschaft diplomatische Schwierigkeiten in einem Umfange entstanden, der erkennen lässt, wie sehr es an einer einheitlichen Regelung auf dem Gebiete der politischen Polizei mangelte¹⁷.

§ 6. Die Bundesanwaltschaft von 1848—1889

I. Die gesetzlichen Grundlagen der Bundesanwaltschaft von 1849

Die Bundesanwaltschaft wurde durch die Bundesverfassung von 1848 und die darauf beruhende Gesetzgebung geschaffen¹.

Gemäss Art. 107 BV brachte das Bundesgesetz vom 5. Juni 1849 über die Organisation der Bundesrechtspflege² in einem

¹⁵ Dora Melgari: *La Jeune Italie et la Jeune Europe*, 1908, S. 164—168. Schweizer: *Geschichte der schweiz. Neutralität* 1895, Bd. II, S. 759.

¹⁶ Langhard a. a. O. S. 13 ff. Schweizer a. a. O. Bd. II, S. 757.

¹⁷ Meyer Johannes: *Die früheren Besitzer von Arenenberg* 1908. Langhard a. a. O. S. 18 ff.

¹ Lüthi a. a. O. S. 19 ff. Mutter a. a. O. S. 11 ff.

² AS I, 65; über die Vorbereitungen dazu vgl. Bbl 1848, Bd. V, S. 253. 331 u. 435, ferner auch Lüthi a. a. O. S. 19/20.

besonderen Abschnitt die Rechtsnormen für die Schaffung einer *Bundesanwaltschaft* (Art. 43—46). Darnach wählt der Bundesrat einen *Generalanwalt* (Art. 43), der unter seiner Aufsicht steht (Art. 44). Schon bald wurden, wie im Organisationsgesetz von 1849 vorgesehen³, durch einige besondere Gesetze die Pflichten des Generalanwaltes eingehender geregelt.

Zu erwähnen ist das Bundesgesetz vom 30. Juni 1849 betr. das Verfahren bei Uebertretung fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze⁴. Im Anschluss an das Bundesgesetz vom 3. Dez. 1850 betr. die Heimatlosigkeit⁵ wurde am 20. Dez. des gleichen Jahres das Bundesgesetz über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwaltes erlassen⁶. Darnach werden dem Generalanwalt im weitem noch die folgenden Aufgaben überwiesen (Art. 1):

1. Die Voruntersuchung in allen streitigen Fällen von Heimatlosigkeit und die Stellung diesbezüglicher Anträge an das Justiz- und Polizeidepartement z. H. des Bundesrates.
2. Die Führung von Zivilprozessen vor dem Bundesgericht im Interesse der Eidgenossenschaft.
3. Die Besorgung oder Begutachtung anderer Rechtssachen, die ihm vom Bundesrat oder dessen Departementen zugewiesen werden⁷.

Nach dem Bundesgesetz vom 9. Dez. 1850 über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten⁸ unterstand der Generalanwalt in Bezug auf seine amtliche Tätigkeit dem Bundesstrafrecht und der Beurteilung durch das Bundesgericht (Art. 40).

Am 26. Dez. 1851 trat nach langwierigen Vorarbeiten⁹ das z. T. noch heute gültige Bundesgesetz über die Bundesstraf-

³ Vgl. Art. 45 des Organisationsgesetzes von 1849.

⁴ AS I, 87.

Lüthi a. a. O. S. 21/22.

Mutter a. a. O. S. 13.

⁵ AS II, 138.

⁶ AS II, 167.

⁷ Lüthi a. a. O. S. 22.

Mutter a. a. O. S. 12.

⁸ AS II, 149.

⁹ Lüthi a. a. O. S. 23/24.

rechtspflege als Bundesgesetz vom 27. August 1851 in Kraft ¹⁰. — Die in Art. 11 ff. enthaltenen Bestimmungen verpflichten die Bundesanwaltschaft zur Mitwirkung bei der Aufsuchung von Verbrechen und Vergehen, welche in das Gebiet der Bundesstrafrechtspflege fallen. Neben den bisherigen Funktionen als Anklagebehörde wurde durch diese Bestimmung der Bundesanwaltschaft die Aufgabe einer gerichtlichen Sicherheitspolizei übertragen. Während nach Art. 2 dieses Gesetzes bei gemeinen Vergehen der Generalanwalt entweder von sich aus oder auf die Aufforderung des Bundesrates hin einzuschreiten hatte, sollte die Verfolgung politischer Vergehen nur auf Grund einer vorläufigen Entscheidung durch den Bundesrat erfolgen können ¹¹. Daraus lässt sich ersehen, dass der damaligen Bundesanwaltschaft wohl die Kompetenz einer repressiven Gerichtspolizei zustand, dass ihr aber die wichtigsten Möglichkeiten eines zweckmässigen Einsatzes, die selbständig verfügbaren präventiven Massnahmen untersagt waren ¹². Bei den politischen Delikten hatte der Bundesrat zu entscheiden, so dass die damalige Bundesanwaltschaft nicht als politische Polizei betrachtet werden kann. Bis Ende des Jahres 1851 waren somit die zur Ausübung einer Bundesrechtspflege nötigen Organisations- und Prozessgesetze erlassen; es fehlte nur noch das materielle Strafrecht.

Bereits im Frühjahr 1849 war mit den Vorarbeiten dazu begonnen worden; aber erst im Juli 1852 konnte der bundesrätliche Entwurf der Bundesversammlung vorgelegt werden ¹³. Am 18. Dez. des gleichen Jahres nahm eine nationalrätliche Kommission dazu in einem ausführlichen Bericht Stellung ¹⁴. Endlich, am 1. Mai 1853 trat das Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht vom 4. Febr. 1853 in Kraft ¹⁵. Damit war die letzte gesetzliche Grundlage für eine geordnete Bundesstrafrechtspflege geschaffen. — Zusammenfassend waren der Bundesanwaltschaft darin die folgenden Aufgaben überlassen:

¹⁰ AS II, 43.

¹¹ Mutter a. a. O. S. 13.

¹² Gleicher Ansicht Mutter a. a. O. S. 15.

¹³ Bbl 1853, II, S. 555 ff.

Lüthi a. a. O. S. 25.

¹⁴ Bbl 1853, I, S. 1 ff.

¹⁵ AS III, 404.

1. Die Anklagestellung bei Verbrechen und Vergehen, die nach Bundesstrafrecht vor den eidgenössischen Assisen abgeurteilt werden mussten.
2. Die Führung von Prozessen wegen Uebertretungen fiskalischer Bundesgesetze.
3. Die Erledigung gewisser streitiger Heimatlosenfälle.
4. Die Funktion einer rein gerichtlichen Polizei der Bundesstrafrechtspflege.

Andere polizeiliche Funktionen standen der Bundesanwaltschaft damals nicht zu ¹⁶.

II. Die Tätigkeit der ständigen Bundesanwaltschaft von 1849—1856

Die allgemeine Stellung des Generalanwaltes in der Bundesrechtspflege kennzeichnet nach Lüthi ¹⁷ die wiederholte Bemerkung des Justizdepartementes: «Soweit die Mitwirkung zur Bundesrechtspflege dem Bundesrate zukommt, ist die Tätigkeit des Generalanwaltes vorherrschend, die des Departementes nur konsultativ und kontrollierend.»

Bei der Behandlung von Geschäften strafrechtlicher Natur ergaben sich aber schon bald gewisse Mißstände in der Leitung. Sie wurde bald durch den Bundesrat, bald durch das Justizdepartement oder durch untergeordnete Amtsstellen übernommen. Einmal geschah diese mit, ein andermal ohne Kenntnis des Generalanwaltes. Es fehlte auch an einem geregelten Zusammenwirken der Bundes- und Kantonsbehörden. Gegen diese Mißstände wurde sowohl von Seiten des Generalanwaltes wie von den Räten erfolglos gekämpft. Ein Entwurf des Justizdepartementes zu einer Verordnung über das Verfahren bei Einleitung von Strafprozeduren wurde letzten Endes fallen gelassen ¹⁸. An Arbeit mangelte es aber der Bundesanwaltschaft nie. Neben den durch die Bundesstrafrechtspflege zugewiesenen Fällen waren

¹⁶ Mutter a. a. O. S. 15.

¹⁷ Zit. Lüthi a. a. O. S. 27.

¹⁸ Lüthi a. a. O. S. 30.

es hauptsächlich die streitigen Heimatlosenfälle, die den Generalanwalt beanspruchten ¹⁹.

Was uns hier aber interessiert, ist hauptsächlich die Behandlung von politischen Straffällen durch die Bundesanwaltschaft. Für die gesamte übrige Tätigkeit ²⁰ sei auf die ausführliche Darstellung bei Lüthi verwiesen. Die im Bundesstrafrecht von 1853 enthaltenen Bestimmungen über Verbrechen gegen die äussere Sicherheit und Ruhe der Eidgenossenschaft, gegen die verfassungsmässige Ordnung und innere Sicherheit und über die Verbrechen gegen fremde Staaten brachten es mit sich, dass infolge politischer Ereignisse im In- und Auslande die Bundesanwaltschaft in ihrer Eigenschaft als gerichtliche Polizei verschiedentlich zum Einschreiten veranlasst wurde.

Es seien hier die wichtigsten politischen Straffälle angeführt, im übrigen siehe Langhard und Lüthi ²¹:

1. Die Genfer Volks-Petition von 1852 ²².
2. Die verschiedenen Strafverfolgungen gegen lombardische Flüchtlinge:
 - a) Der Fall Clementi und Cassola von 1853 ²³.
 - b) Die Untersuchung wegen Verbreitung mazzinischer Proklamationen ²⁴.
3. Die Untersuchung von 1853 gegen den österreichischen Spion Contini ²⁵.
4. Einige schwere Fälle von Wahlvergehen:
 - a) Der Fall Ménoud und Consorten von 1853 ²⁶.
 - b) Die Tessiner Fälle von 1854 ²⁷.
5. Die grösste eidgenössische Strafuntersuchung aber war diejenige gegen den Grafen Karl Friedrich von Pourtales-Stei-

¹⁹ Lüthi a. a. O. S. 43 ff.

Mutter a. a. O. S. 15.

²⁰ Lüthi a. a. O. S. 27 ff.

²¹ Langhard: Die polit. Polizei der Schweiz. Eidgen. 1909. S. 43 ff.

Lüthi a. a. O. S. 30 ff.

²² Bbl 1853 II, S. 570.

²³ Bbl 1854 II, S. 10 u. 74.

²⁴ Bbl 1854 II, S. 14.

²⁵ Bbl 1853 III, S. 651 / Bbl 1854 II, S. 25 u. 76 / Bbl 1855 I, S. 437.

²⁶ Bbl 1854 II, S. 75 u. 463.

²⁷ Bbl 1855 II, S. 278. / Bbl 1891 III, S. 599 ff.

ger und Consorten wegen des royalistischen Aufstandes in Neuenburg, 2./3. Sept. 1856 ²⁸.

Trotz der Schaffung des Amtes eines Generalanwaltes waren die Schwierigkeiten in bezug auf die politischen Delikte auch in den Fünfzigerjahren des 19. Jahrhunderts noch nicht ganz verschwunden. Es fehlte immer noch an einer eigentlichen politischen Polizei mit einheitlicher Leitung und genügenden Kompetenzen.

III. Die kasuelle Bundesanwaltschaft von 1856—1889

Im Jahre 1856 sah sich der Bundesrat durch die Demission des damaligen Generalanwaltes Amiet aus Solothurn und vorangegangene Meinungsverschiedenheiten über die Art der Ausübung dieses Amtes in den Räten ²⁹ veranlasst die Frage zu prüfen, ob die Stelle nicht mehr besetzt werden sollte. In einer bundesrätlichen Botschaft vom 4. Sept. 1856 ³⁰ wurde die Auffassung vertreten, es sei bis auf weiteres von einer Wiederbesetzung der Stelle abzusehen und es seien die gerichtspolizeilichen Aufgaben des Generalanwaltes durch das Justiz- und Polizeidepartement zu übernehmen. Die streitigen Fälle von Heimatlosigkeit sollten einem besonderen Beamten übergeben werden ³¹. Gestützt auf obigen Antrag fasste die Bundesversammlung von 23. Sept. gl. J. den folgenden Beschluss: «Der Bundesrat wird ermächtigt, die Stelle des eidgenössischen Generalanwaltes einstweilen unbesetzt zu lassen, in der Meinung, dass die Geschäfte des letzteren im Sinne der bundesrätlichen Botschaft besorgt und seinerzeit über die Frage einer Wiederbesetzung der Stelle Bericht und Antrag eingebracht werden.»

Es wurde also nicht die Abschaffung, sondern nur eine vorläufige Nichtbesetzung des Postens eines Generalanwaltes beschlossen; auch dessen rechtliche Stellung und seine Kompetenzen wurden 1856 in keiner Weise geändert. 1857 sprachen sich

²⁸ Bbl 1856 II, S. 389, 394 u. 519 ff.

²⁹ Lüthi a. a. O. S. 48 ff.

³⁰ Bbl 1856 II, S. 394.

³¹ Mutter a. a. O. S. 16.

die Departemente für die Beibehaltung des herrschenden Zustandes aus; die Ernennung eines ständigen Generalanwaltes wurde in den folgenden Jahren nie wieder beantragt³². Durch die Revision der Bundesverfassung von 1874 wurde der Art. 107 der BV von 1848, der die Aufstellung eines eidgen. Staatsanwaltes verlangte, aufgehoben. Auf Grund der revidierten Verfassung wurde am 27. Juni 1874 ein neues Bundesgesetz über die Organisation der Rechtspflege erlassen³³. Art. 37 desselben brachte die gesetzliche Sanktion des seit 1856 bestehenden Zustandes, indem er nur mehr dahin lautete, dass der Bundesrat den Bundesanwalt in jedem einzelnen Falle zu bestimmen habe³⁴. Der durch dieses Gesetz anerkannte «Bundesanwalt ad hoc» hatte in verschiedenen Straffällen seine Funktion als ausserordentlicher Untersuchungsrichter und Ankläger auszuüben. Für uns ist es ganz interessant zu wissen, dass es sich mit Ausnahme von zwei Fällen³⁵ immer um die Untersuchung von politischen Straffällen handelte. Zeigt uns dies doch, dass es schon in der damaligen Zeit an Arbeit für eine politische Polizei nicht gemangelt hätte.

Die einzelnen politischen Fälle seien hier kurz aufgezählt³⁶:

1. Die Expedition Perrier im Jahre 1860³⁷.
2. Die Genfer Wahlunruhen im Jahre 1864³⁸.
3. Der Fall Nathan und Consorten im Jahre 1870³⁹.
4. Der Zürcher Tonhallekrawall und der Gefängnissturm von 1871⁴⁰.

³² Mutter a. a. O. S. 16/17.

³³ AS nF. I, S. 136 ff.

³⁴ Vgl. dazu auch die Botschaft des Bundesrates im Bbl 1874 I, S. 1072. Lüthi a. a. O. S. 56. Mutter a. a. O. S. 17.

³⁵ 1. Die Angelegenheit der Banque de Genève im Jahre 1886, vgl. dazu Lüthi a. a. O. S. 71/72 u. Bbl 1886 I, S. 531 u. 983.
2. Der Straffall Christen von 1886, vgl. dazu Lüthi a. a. O. S. 72 u. Bbl. 1886 I, S. 218 u. Bbl. 1887 II, S. 728.

³⁶ Langhard: Die polit. Polizei der Schweiz. Eidgen. 1909.
Langhard: Die anarchistische Bewegung in der Schweiz 1909.
Lüthi a. a. O. S. 57 ff.

³⁷ Bbl. 1860 II, S. 522.

³⁸ Lüthi a. a. O. S. 61, wo auch auf die diesbez. Literatur verwiesen wird.

³⁹ Bbl. 1872 I, S. 72.

⁴⁰ Bericht des Zürcher Regierungsrates vom 18. April 1871.

5. Die Strafuntersuchung i. S. der Abbé's Defourny und Collet im Jahre 1874 ⁴¹.
6. Der Straffall Brousse des Jahres 1879 ⁴².
7. Die Untersuchung gegen die Anarchisten im Jahre 1885 ⁴³.
8. Der Straffall Schill des Jahres 1888 ⁴⁴.
9. Der Anarchistenprozess von 1889 ⁴⁵.
10. Die Tessiner Märzunruhen von 1889 ⁴⁶.

§ 7. Die politische Fremdenpolizei von 1848—1888.

I. Die gesetzlichen Grundlagen

Als im Jahre 1847 die neue Bundesverfassung beraten wurde, war es angesichts der seit 1815 auf dem Gebiete der Fremdenpolizei gemachten Erfahrungen nur begreiflich, dass von verschiedenen Seiten der Antrag gestellt wurde, dem Bunde seien in dieser Beziehung gewisse Kompetenzen zu erteilen ¹. Aber auch dieses Mal fehlte es nicht an Opposition von föderalistischer Seite. Es wurde gegen obigen Antrag Sturm gelaufen mit der Behauptung, die Kantone würden dadurch ihre Polizeihochheit verlieren, die ihnen zu Recht zustände ². In einer ersten Bera-

⁴¹ Bbl. 1874 I, S. 138, 205 u. 242.

⁴² Langhard: Die anarchistische Bewegung, S. 122 ff.
Bbl. 1879 II, S. 644 u. 648.

⁴³ Müller E.: Bericht über die anarchistischen Umtriebe in der Schweiz 1885.

Bbl. 1885 III, S. 537 ff.

Mutter a. a. O. S. 41.

⁴⁴ Bader: Der Begriff des polit. Deliktes 1900, S. 79 ff.

Mutter a. a. O. S. 43.

ZSTR. I, 314 ff.

⁴⁵ Bbl. 1889 III, S. 1171 u. Bbl. 1890 II, S. 206 ff.

⁴⁶ Lüthi a. a. O. S. 74 ff., wo auch auf das im BBl. enthaltene Material verwiesen wird.

¹ Dieser Antrag hiess im Wortlaut: «Der Bund ist berechtigt, die Polizei über Fremde auszuüben, die ihr Asylrecht in den Kantonen dazu missbrauchen, die Ruhe der Nachbarstaaten zu stören.» (Langhard: Das Recht der politischen Fremdenausweisung 1891, S. 29.)

tung der Revisionskommission wurde dann aber trotzdem der Entwurf zu einem Art. 57 der BV aufgestellt und schlussendlich von der Tagsatzung angenommen. Dieser bildet in derselben Form noch heute die Basis der politischen Fremdenpolizei. Er lautet:

«Dem Bunde steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen³.»

Damit war die verfassungsmässige Grundlage für eine politische Polizei des Bundes, wenigstens in Bezug auf die Fremden, geschaffen. Ein Beweis für die Zweckmässigkeit des Art. 57 der BV von 1848 ist die Tatsache, dass dieser bei der Verfassungsrevision von 1872 als Art. 70 unverändert in die BV von 1874 übernommen wurde und als solcher noch heute in Kraft steht. Nur zu bald sollte der Bundesrat in den Fall kommen, dieses Ueberwachungs- und Ausweisungsrecht gegenüber Fremden zur Anwendung bringen zu müssen.

II. Die Verhältnisse bis zur Verfassungsrevision von 1872

Trotzdem dem Bunde auf Grund der Verfassung das Recht zur Ausübung wenigstens der politischen Fremdenpolizei zustand, blieben neue Schwierigkeiten nicht aus. Immer und immer wieder, bis in die Neunzigerjahre des 19. Jahrhunderts hinein, wurde die Schweiz in schwere Konflikte mit dem Auslande verwickelt, die mit einer guten politischen Polizei grösstenteils zu vermeiden gewesen wären. Grund dafür war neben der politischen Unsicherheit der damaligen Zeit die immer noch nicht klar geordnete Kompetenzfrage zwischen Bund und Kantonen. Die Stände, auf deren Mitwirkung der Bundesrat bei der Ausübung der politischen Polizei auch jetzt angewiesen war, handelten oft recht willkürlich, ja manchmal sogar dem Willen des Bundes gerade widersprechend. Unter der Verfassung von 1848 waren es in der Hauptsache die folgenden Angelegenheiten,

² Beilage zum IV. Teil des Tagsatzungsabschiedes von 1847, S. 43 ff.

³ Langhard a. a. O. S. 25 ff.

Mutter a. a. O. S. 27 ff.

Tagsatzungsabschied v. 1847 I. Teil S. 401 ff. und IV. Teil S. 101 ff.

durch welche die friedlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten gestört wurden:

Kurz nach 1848 waren es die Flüchtlinge der badisch-pfälzischen Aufstände, welche die Schweiz in grosse Verlegenheit brachten ⁴. Verschiedene Kantone verweigerten trotz entgegengesetzter Weisungen strikte die Aufnahme von Flüchtlingen in ihr Gebiet ⁵. Daher sah sich der Bundesrat genötigt, von sich aus die baldige Erledigung der Angelegenheit in die Wege zu leiten. Das eidg. Justiz- und Polizeidepartement beauftragte einen besonderen Kommissär mit der Verteilung der ca. 9000 Flüchtlinge auf das Gebiet sämtlicher Kantone. Am 16. Juli 1849 wurden ferner die politischen und militärischen Rädelsführer aus der Schweiz ausgewiesen ⁶. Dieser Bundesratsbeschluss stützte sich auf Art. 57 (Art. 70) und Art. 90 (Art. 102), Ziff. 8, 9 und 10 der BV. Von den Kantonen, denen die Ausführung dieses Ausweisungsbeschlusses zustand, verweigerten mehrere die Einwilligung ⁷. Gerade hier zeigt sich das Unmögliche des damaligen Verhältnisses von Bund und Kantonen in Bezug auf die Ausübung der politischen Fremdenpolizei. Nicht nur wurden die Beschlüsse und Weisungen des Bundesrates mangelhaft durchgeführt; gewisse kantonale Regierungen erklärten dieselben sogar bei Nichtkonvenienz einfach als unverbindlich ⁸. Die Ohnmacht des Bundesrates gegenüber dem Willen der kantonalen Regierungen lässt sich am besten daraus erkennen, dass sich im Oktober 1849 trotz der im Juli ergangenen Ausweisungsbefehle noch sämtliche Hauptführer der Flüchtlinge in der Schweiz befanden ⁹.

Veranlasst durch die allgemeine politische Lage und eine Beschwerde des badischen Geschäftsträgers in Bern, Stefani, liess der Bundesrat gegen Ende des Jahres 1849 das politische Treiben der deutschen Arbeitervereine in der Schweiz durch die

⁴ Bbl. 1849 I, S. 179 ff.

Langhard: Die Polit. Polizei 1909 S. 47 ff.

⁵ Mutter a. a. O. S. 37 ff.

Langhard a. a. O. S. 48 ff.

⁶ Bbl. 1849 II, S. 254 ff.

⁷ Langhard a. a. O. S. 54 ff.

Mutter a. a. O. S. 38.

⁸ Mutter a. a. O., wo diese Behauptung mit Beispielen belegt wird, vgl. auch Bbl. 1849 II, S. 377 u. 403.

⁹ Langhard a. a. O. S. 77.

Kantone näher beobachten ¹⁰. Auf eine durch einen schweizerischen Beamten erfolgte Anzeige hin wurde am 18. Febr. 1850 gegen die in Murten stattgefundene Delegiertenversammlung der deutschen Arbeitervereine der Schweiz eingeschritten. Gestützt auf das Ergebnis der Untersuchung stellte der Bundesrat fest, dass die Mehrzahl dieser Vereine eine organisierte Verbindung mit ausländischen Parteien besass und dass sie sich in gefährlicher Weise mit politischen Umtrieben befassten. Daraufhin wurde am 22. März 1850 in Anwendung von Art. 57 (70) und 90 (102), Ziff. 8 und 9 die Ausweisung von über 200 Mitgliedern dieser Vereine verfügt und gleichzeitig mehrere unter Polizeiaufsicht gestellt ¹¹.

Von den Ereignissen der nächsten Jahrzehnte sind die französischen Vorstellungen wegen Victor Hugos «Napoléon le Petit» und wegen Gottfried Kinkel zu erwähnen ¹². Bereits im Jahre 1852 erfolgte neuerdings eine Reklamation von Seiten Frankreichs wegen feindlicher Propaganda. Der Bundesrat sah sich nach erfolgter Untersuchung der Angelegenheit veranlasst, verschiedene beteiligte Ausländer auszuweisen ¹³.

Zu erwähnen sind auch die Anstände wegen des Attentates gegen Kaiser Napoleon im Jahre 1858 und die französischen Beschwerden über Schmähungen gegenüber dem Kaiserpaar ¹⁴. Im Zusammenhang damit ergaben sich zwischen dem Bundesrat und der Regierung des Kantons Genf Kompetenzstreitigkeiten in Bezug auf die Ausübung der politischen Fremdenpolizei. Die Genfer Regierung weigerte sich nämlich, verschiedene durch den Bundesrat ausgestellte Internierungsbefehle auszuführen. Ja, sie ging sogar so weit, dass sie gegen die Bundesratsbeschlüsse vom 24. April und 24. Mai 1858 betr. die Internierung einiger Italiener Rekurs an die Bundesversammlung erhob ¹⁵, der jedoch abgewiesen wurde ¹⁶.

¹⁰ Langhard a. a. O. S. 77.

¹¹ Bbl. 1850 I, S. 189 ff.

Langhard a. a. O. S. 84.

¹² Langhard a. a. O. S. 89 ff.

¹³ Langhard a. a. O. S. 97 ff.

Derselbe a. a. O. S. 106 ff.

¹⁴ Bbl. 1859 I, S. 255 ff.

¹⁵ Bbl. 1858 II, S. 349 ff.

Langhard a. a. O. S. 133 ff.

¹⁶ Bbl. 1858 II, S. 371, ferner AS, VI, S. 115.

In das Jahr 1864 fiel der Eintritt neuer polnischer Flüchtlinge in die Schweiz. Dies war die letzte grosse Flüchtlingsangelegenheit, mit der sich der Bund unter der Verfassung von 1848 zu befassen hatte. Schwierigkeiten auf dem Gebiete der politischen Polizei entstanden daraus aber sozusagen keine ¹⁷.

III. Die Verhältnisse unter der Bundesverfassung von 1874

Wie bereits erwähnt, wurde der alte Art. 57 als Art. 70 unverändert in die neue Bundesverfassung übernommen. Trotzdem sich seit 1848 verschiedene Mängel in der Regelung der politischen Fremdenpolizei gezeigt hatten, war auch nach 1874 der Art. 70 die einzige diesbezügliche Rechtsnorm der Verfassung.

Waren es bis jetzt fast ausschliesslich politische Flüchtlinge gewesen, mit denen sich der Bundesrat zu befassen hatte, so war es in den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts hauptsächlich die von in der Schweiz wohnenden Ausländern ausgehende sozialistische und anarchistische Propaganda, die Veranlassung zu Konflikten gab. Das eidgen. Justiz- und Polizeidepartement erliess schon im Dezember 1878 ein Kreisschreiben, worin es den Kantonen die Auffassung der Bundesbehörde über diese neue politische Erscheinung zum Ausdruck brachte. Es wird darin ausdrücklich betont, dass der Bundesrat einerseits in keiner Weise geneigt sei, das bisher geübte Asylrecht fallen zu lassen, dass er anderseits aber gegen jede agitatorische Tätigkeit der Flüchtlinge vorzugehen beabsichtige, wenn die Beziehungen zum Ausland dadurch gestört werden könnten. Der Bundesrat verlangte, dass sich die Massnahmen der politischen Polizei nicht gegen die sozialistische Propaganda an sich wenden sollten, sondern gegen die Umtriebe, die sich nach dem Auslande richteten und so die Beziehungen der Schweiz mit ihren Nachbarstaaten schädigen könnten. Bei der Prüfung des bundesrätlichen Geschäftsberichtes für das Jahr 1878 vertrat der Ständerat die Ansicht, man solle die sozialistische Bewegung nicht zu leicht nehmen und drückte die Hoffnung aus, dass der

¹⁷ Langhard a. a. O. S. 141 ff.

Bundesrat in dieser Beziehung «seine Augen offen halten werde»¹⁸.

Ungefähr in der gleichen Zeit, aber in ganz anderer Weise als die sozialistische, setzte auch die anarchistische Propaganda ein¹⁹. Da es sich jetzt mehr um verbrecherische Elemente handelte, erwies sich in der Folge die rechtliche Regelung auf diesem Gebiete als unzureichend. — Die erste Massnahme, die gegen die Anarchisten ergriffen wurde, war das Verbot einer durch den Franzosen P. Brousse redigierten Propagandazeitung «Avant Garde» und die gerichtliche Verfolgung des Redaktors wegen Aufforderung zum Fürstenmord und zur Insurrektion²⁰. Zwei Jahre später, am 23. August 1881, sah sich der Bundesrat genötigt, den russischen Anarchisten Krapotkin alias Lewaschoff wegen ähnlicher Vergehen auszuweisen²¹.

Hatten sich die anarchistischen Führer bis in die Achtzigerjahre in Wort und Schrift auf die blossе Agitation beschränkt, so nahm die Propaganda eine gefährliche Gestalt an, als in den Jahren 1883 und 1884 durch den Deutschen Stellmacher und den Oesterreicher Kammerer in Strassburg, Stuttgart, Florisdorf und Wien eine Reihe von politischen Mordtaten begangen wurden²². Sogar die Schweiz wurde durch diese Verbrechen berührt, da beide Anarchisten vorher in unserem Lande Wohnsitz gehabt hatten. In einem Kreisschreiben erklärte der Bundesrat die Handlungen der Beiden als gemeine Delikte und unterstellte sie damit der Strafrechtspflege und infolgedessen auch der kantonalen Justiz.

Mittels Kreisschreiben vom 26. August 1884 erinnerte der Bundesrat die Kantone daran, dass aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und aus Rücksicht auf die Beziehungen zum Ausland die Tätigkeit der Anarchisten genauestens zu kontrollieren sei. Von den Ergebnissen der Ueberwachung soll der Bundesrat ständig unterrichtet werden. Im Jahre 1885 veranlasste ein

¹⁸ Bbl. 1879 II, S. 762.

¹⁹ Vgl. die ausführliche Darstellung v. Langhard: Die anarchistische Bewegung in der Schweiz 1903.

²⁰ Langhard: Die anarch. Bewegung S. 122 ff.
Bbl. 1879 II, S. 644.

²¹ Langhard: Die polit. Polizei S. 195.

²² Langhard a. a. O. S. 197 ff.

anonymes Schreiben an den ehemaligen Bundespräsidenten Schenk die erste grosse Anarchistenuntersuchung in der Schweiz ²³. Der Bundesrat ernannte den Fürsprech und Nationalrat Eduard Müller zum ausserordentlichen Generalanwalt. Das Ergebnis der Untersuchung reichte aber nicht zu einer Anklageerhebung. Einerseits hatte sich der Hauptverdächtige, W. Huft, deutscher Staatsangehöriger, im Untersuchungsgefängnis in St. Gallen das Leben genommen, anderseits lagen gegenüber den übrigen Verhafteten keine genügenden Beweise für die Erhebung einer Anklage vor. Der Bundesrat erliess daraufhin einzig gegenüber verschiedenen kompromittierten Ausländern Ausweisungsbefehle ²⁴. Etwas Gutes hatte die ganze Untersuchung aber doch: der vom Bundesanwalt E. Müller verfasste Bericht ²⁵ wurde zum ersten Anstoss für eine Verbesserung der Zustände bei der politischen Polizei. Müller bezeichnet diese als dringender Reform bedürftig. Er weist darauf hin, wie wichtig die Kenntnis der Personen und der persönlichen Beziehungen der Anarchisten unter sich sei. Kein Kanton wisse, was in einem andern Kanton vorgehe; es fehle überall an einer einheitlichen Orientierung. Diese könne aber nur durch Vermittlung des Bundes in der Form einer polizeilichen Zentralstelle erreicht werden, die alle Meldungen und Beobachtungen zu sammeln und ihrerseits den Kantonen mitzuteilen habe, was für diese von Bedeutung sei. Müller warnt allerdings vor der Einführung einer eidgenössischen Polizei. Er erwähnt die Opposition der Föderalisten und die natürliche Abneigung unseres Volkes gegen alles, was Polizei heisst. Leider fand der Bericht 1885 noch nicht das nötige Verständnis, und es bedurfte noch der schlechten Erfahrung dreier Jahre, um die massgebenden Instanzen von der Notwendigkeit einer Aenderung zu überzeugen.

Wie der Bundesrat bereits im Jahre 1878 vorausgesehen hatte, begannen die politischen Verhältnisse in Deutschland infolge des Sozialistengesetzes in den Achtzigerjahren auch unser

²³ Langhard a. a. O. S. 200 ff.

Mutter a. a. O. S. 41.

²⁴ Bbl. 1885 II, S. 587—721.

²⁵ Müller E.: Bericht über die Untersuchung betr. die anarchistischen Umtriebe in der Schweiz 1885.

Land in Mitleidenschaft zu ziehen. Durch ein 1887 in Zürich erschienenes Fastnachtsblatt «Der rote Teufel» wurden das Reich und die kaiserliche Familie beschimpft. In der Folge wurden am 27. Januar 1888 durch den Bundesrat drei Ausländer wegen anarchistischer Umtriebe und Missbrauch des Asylrechts ausgewiesen²⁶. Am gleichen Tage wurde auch der deutsche Polizeispitzel Haupt ausgewiesen²⁷, der zugestanderemassen seit mehreren Jahren im Dienste der deutschen Polizei als agent provocateur tätig gewesen war²⁸.

Ebenfalls am 27. Januar 1888, an dem der Bundesrat die Ausweisung von Haupt und drei weiteren Ausländern beschloss hatte, ereignete sich im deutschen Reichstag ein Zwischenfall, durch welchen die Beziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland verschlechtert wurden. Im Laufe einer Rede gegen das Inkraftbleiben und die Verschärfung des Sozialistengesetzes vom 21. Oktober 1878 wurde vom Sozialisten Singer der Regierung der Vorwurf gemacht, gegenüber den Sozialisten Polizeispitzel und agents provocateurs eingesetzt zu haben. Der Redner suchte diese Behauptung an Hand einer Korrespondenz zwischen deutschen Sozialistenführern und dem Zürcher Polizeihauptmann Fischer zu beweisen. Fischer hatte nämlich auf eine Anfrage hin das provokatorische Treiben deutscher Polizeiagenten in der Schweiz amtlich bestätigt (Schröder und Haupt)²⁹. Staatsminister von Puttkamer sah sich gezwungen, der Opposition der Sozialisten gegenüber die Verwendung von bezahlten Agenten zur Ueberwachung deutscher Elemente im Auslande zuzugeben. Er bezeichnete die Schweiz als einen Herd der sozialistischen und anarchistischen Agitation gegen Deutschland und liess durch den Gesandten in Bern bei der schweizerischen Regierung deswegen Beschwerde einreichen. Dass die diplomatischen Beziehungen zwischen den zwei Staaten sich in der Folge eher noch verschlechterten, dafür sorgten weitere peinliche Zwischenfälle. Am 26. März 1888 wurde vom deutschen Gesandten in Bern namens der deutschen Regierung

²⁶ Bbl 1888 I, S. 210 u. 298.

²⁷ Bbl 1888 I, S. 210 u. 298.

²⁸ Lüthi a. a. O. S. 87.

²⁹ Langhard a. a. O. S. 219 ff.

die Einleitung einer Strafverfolgung gegen den Basler Handelsgelhilfen Schill gefordert. Letzterer hatte am 22. Februar ein gegen die deutsche Regierung gerichtetes Fastnachtsgedicht «Vive la France» herausgegeben. Schill wurde am 19. Juni 1888 gem. Art. 42 des Bundesstrafrechtes zu einer Busse verurteilt³⁰. Unter dem Eindruck der schlechten Erfahrungen mit einem hohen kantonalen Polizeifunktionär hatte der Bundesrat bereits am 17. Febr. 1888 das Justiz- und Polizeidepartement, sowie das Departement des Auswärtigen beauftragt, über eine bessere Organisation der politischen Polizei Vorschläge zu machen. Auch wurde die Wiedereinführung der Bundesanwaltschaft erwogen³¹. Der Bundesrat beanspruchte für sich allein das Recht der Aufsicht und Oberleitung der politischen Polizei auf Grund von Art. 102 Ziff. 8 u. 10 und Art. 70 der Bundesverfassung³².

§ 8. Die Reorganisation der politischen Polizei im Jahre 1888 und das Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft von 1889

I. Die Reorganisationsbestrebungen 1888

A. Die Vorlage des Bundesrates vom 12. März 1888

Am 12. März 1888 verlangte der Bundesrat einen Nachtragskredit von Fr. 20 000.— für das Justiz- und Polizeidepartement zum Zwecke einer bessern Organisation der politischen Polizei¹. Im Bericht zur Vorlage wird betont, dass der Bundesrat durch die Geschehnisse der letzten Zeit überzeugt worden sei, dass irgend eine Organisation zur Handhabung der politischen Polizei von Seiten des Bundes zu schaffen sei, als einzige Möglichkeit sich auf die Leitung der politischen Untersuchungen Einfluss zu verschaffen. Dabei erklärte sich der Bundesrat mit dem

³⁰ Langhard a. a. O. S. 227/228.

³¹ Lüthi a. a. O. S. 89.

³² Bbl 1888 I, S. 325.

¹ Bbl 1888 I, S. 556 ff.

vom ehemaligen Bundesanwalt E. Müller anlässlich der ersten Anarchistenuntersuchungen vorgelegten Plan im grossen und ganzen einverstanden. Beeinflusst durch die gespannte politische Lage fand der bundesrätliche Antrag in der Bundesversammlung nur eine ziemlich formelle Behandlung; es wurde sogar auf eine Diskussion verzichtet². Beide Räte genehmigten die Vorlage einstimmig³.

Bereits am 20. April vermehrte der Bundesrat das Personal des Justiz- und Polizeidepartementes durch einen neuen Beamten, der als Kanzleisekretär für die Fremdenpolizei bezeichnet wurde⁴. Diese Massnahme wurde vom Bundesrate ausdrücklich als provisorischer Natur bezeichnet und vermerkt, dass, sobald die gemachten Erfahrungen es gestatten würden, ein Antrag betr. der endgültigen Regelung erfolgen würde.

Zur gleichen Zeit berief der Chef des Justiz- und Polizeidepartementes die kantonalen Polizeidirektoren zu einer Konferenz ein. Mittel und Wege wurden geprüft, wie die beschlossenen Reorganisationsmassnahmen der politischen Polizei durchzuführen seien. Aus föderalistischen Ueberlegungen einigte sich die Konferenz rasch dahin, dass von der Errichtung einer besonderen eidgen. politischen Polizei abzusehen sei; die Idee einer polizeilichen Zentralstelle mit informatorischem Charakter wurde dagegen allgemein begrüsst⁵.

B. Das Kreisschreiben vom 11. Mai 1888 und seine Folgen

Auf Grund der Ergebnisse der erwähnten Konferenz richtete der Bundesrat am 11. Mai an die Kantonsregierungen ein aufklärendes Kreisschreiben⁶. Dieses wurde aus Sicherheitsgründen als «konfidentiell» bezeichnet. Es enthielt die Mitteilung, dass beim eidg. Justiz- und Polizeidepartement im Sinne der

² Ueber die Kommissionsberichte und die von Bundesrat Droz gehaltene Rede vgl. die ausführlichen Abhandlungen bei Langhard a. a. O. S. 228 ff.

³ Mutter a. a. O. S. 47 ff.

⁴ Bbl 1888 II, S. 533 ff.

⁵ Langhard a. a. O. S. 251.

⁶ Bbl 1888 IV, S. 1043 ff.

Mutter a. a. O. S. 51 ff.

Langhard a. a. O. S. 252 ff.

Lüthi a. a. O. S. 90.

bundesrätlichen Botschaft vom 12. März eine Zentralstelle geschaffen worden sei. Dieser stehe die Aufgabe zu, alle in der Schweiz vorkommenden Tatsachen polizeilicher Natur, welche die innere Sicherheit des Landes und seine internationalen Beziehungen berühren, zu sammeln und zu sichten. Es wurden auch die für die Einziehung bestimmter Informationen nötigen Massnahmen erläutert und den kantonalen Polizeidirektionen verschiedene diesbezügliche Instruktionen erteilt⁷. Trotz des ausdrücklich als «konfidentiell» bezeichneten Schriftstückes gelangte dessen Inhalt grösstenteils an die breite Oeffentlichkeit. Der St. Galler Advokat Scherrer verlangte durch Schreiben vom 6. und 10. Juli 1888 namens des Zentralkomitees des Grütlivereins und des schweiz. Arbeiterbundes vom Bundesrat Auskunft über die Tragweite der im Kreisschreiben enthaltenen Bestimmungen. In der Beantwortung vom 21. Juli gl. J. wurde dem Fragesteller durch die Bundeskanzlei mitgeteilt, dass das Kreisschreiben keine über die von der Bundesversammlung am 12. März angenommene Vorlage hinausgehenden Bestimmungen enthalte. Es bezwecke einzig und allein die Orientierung der kantonalen Regierungen in bezug auf die zu ergreifenden Massnahmen⁸. Trotzdem noch ausdrücklich betont wurde, der Bundesrat erachte es als unpassend, den Text zu veröffentlichen, erschien am 15. Sept. 1888 im «Schweizer Sozialdemokrat» eine auszugsweise Inhaltswiedergabe des Kreisschreibens. In der Folge wurde die Angelegenheit auch von andern Blättern aufgegriffen und zur politischen Prestigefrage ausgeschlachtet⁹.

Am 2. Dez. 1888 richtete das Aktionskomitee des schweiz. Arbeitertages eine Petition an die Bundesversammlung mit dem Verlangen, das umstrittene Kreisschreiben möchte zurückgezogen werden¹⁰. Beide Räte stimmten aber mit grossem Mehr den Anträgen ihrer Kommissionen auf Nichteintreten zu.

Während der Kampagne gegen das Kreisschreiben vom 11. Mai war dem Bundesrat für längere Zeit die Ausübung der politischen Polizei erschwert. Aber auch nach der Abweisung

⁷ Genauer Wortlaut vgl. Bbl 1888 IV, S. 1046 ff.
Langhard a. a. O. S. 253.

⁸ Bbl 1888 III, S. 828 29.

⁹ Langhard a. a. O. S. 255 ff.

¹⁰ Bbl 1888 IV, S. 1043 ff.

der Petition durch die Bundesversammlung machte sich in den meisten Kantonen, besonders von den linksstehenden Parteien ausgehend, eine starke Opposition gegen die politische Polizei überhaupt geltend. Das gegen den Bundesrat ausgestreute Miss-trauen verschwand nur sehr langsam ¹¹.

II. Die Wohlgemuth-Affäre

Wenn nach dem Falle von Polizeihauptmann Fischer in Zürich ¹² die Beziehungen zu Deutschland schon nicht mehr die besten waren, so wurde die bestehende Spannung durch den Fall des Mülhauser Polizeiinspektors Wohlgemuth noch weiter verschärft.

Wohlgemuth leitete in Mülhausen i. E. in seiner Eigenschaft als kaiserlicher Polizeiinspektor den Einsatz von deutschen Lockspitzeln gegen die Sozialdemokratie in der Schweiz. Diese Tätigkeit wird bewiesen durch verschiedene von Wohlgemuth eigenhändig verfasste Briefe an den Schneidermeister Lutz in Basel ¹³. Eine auf den 21. April 1889 von Lutz und Wohlgemuth verabredete Zusammenkunft in Rheinfelden wurde den schweiz. Behörden angezeigt. Der Bezirksamtmann Baumer verhaftete beide, da gegen sie genügend Material vorlag, kurz nach ihrem Eintreffen. Die in der Folge durchgeführte Untersuchung veranlasste den Bundesrat am 30. April 1889 zur Ausweisung Wohlgemuths ¹⁴. Sie wurde damit begründet, dass auf Schweizerboden Handlungen begangen worden seien, die in ihrem Resultat die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft hätten gefährden können. Am 3. Mai des gleichen Jahres wurde auch Lutz ausgewiesen. Es geschah dies ebenfalls nach Art. 70 der BV, weil er sich als agent provocateur betätigt habe ¹⁵.

Sämtliche Untersuchungsakten dieses Falles wurden der deutschen Gesandtschaft in Bern zur Verfügung gestellt, um der deutschen Regierung Gelegenheit zu geben, die getroffenen

¹¹ Langhard a. a. O. S. 270.

¹² Vgl. § 7.

¹³ Langhard a. a. O. S. 270 ff.

¹⁴ Bbl 1889 II, S. 685.

¹⁵ Bbl 1889 II, S. 686.

Massnahmen und deren Begründung zu überprüfen. Diese hatte sich bereits im April an den Bundesrat gewandt mit dem Verlangen nach Freilassung von Wohlgemuth. Es entwickelte sich in der Folge ein ziemlich scharfer Notenwechsel zwischen Bern und Berlin.

Am 20. Juni 1889 erfolgte im Nationalrat eine Interpellation über den Wohlgemuth-Handel. Bundesrat Droz betonte in seiner Antwort, dass der Bundesrat, wie sich die Sache auch entwickeln möge, nichts versäumen wolle, um die Würde, die Interessen und die Souveränitätsrechte der Schweiz zu wahren ¹⁶.

Die politische Lage wurde aber in der Folge immer gespannter. In einer Note an den Bundesrat warf Fürst Bismarck der schweiz. Polizei Unfähigkeit vor. Er beschuldigte sie der offenen Unterstützung anarchistischer Mörder. Sogar unsere Neutralität und das Asylrecht wurden angegriffen. In einer Note vom 5. Juni 1889 behauptete Bismarck, der Schutz der Neutralität durch die Mächte verpflichte die Eidgenossenschaft dafür zu sorgen, dass von ihrem Gebiete aus der Friede und die Sicherheit der andern Länder nicht gestört werden könne. Er drohte mit einem Einschreiten der kaiserlich-deutschen Regierung, falls die Schweiz die erwähnten Verpflichtungen weiterhin ausser acht lasse. Es werde dann schon untersucht werden, wie weit die Neutralität der Eidgenossenschaft vereinbar sei mit der Garantie der Ordnung und des Friedens ¹⁷.

Veranlasst durch Mittheilungen über eine in der Schweiz bestehende, gegen den Zaren gerichtete nihilistische Organisation, verlangte auch Russland eine Ueberprüfung der schweiz. Neutralität. Die vom Bundesrat angeordneten Untersuchungen beruhigten zwar die russische Regierung, allein Bismarck fand bei ihr doch eine vorläufige Unterstützung, der sich in der Folge auch Oesterreich anschloss ¹⁸. In den Antwortnoten an die Regierungen der drei Staaten äusserte der Bundesrat die Ansicht, die Pflicht, anarchistische und revolutionäre Umtriebe zu verhindern, sei Aufgabe jedes Staates, sei er neutral oder nicht. Die Neutralität beeinträchtigte die Souveränität der Schweiz nicht.

¹⁶ Bbl 1889 III, S. 651.

¹⁷ Mutter a. a. O. S. 59.

¹⁸ Langhard a. a. O. S. 286.

Da sie unabhängig sei, behalte sich die Eidgenossenschaft aber in bezug auf die zu treffenden Massnahmen ihr freies Entschliessungsrecht vor.

Die heftige, sich über mehrere Monate erstreckende diplomatische Auseinandersetzung fand am 20. Juli 1889 ihren Abschluss. Deutschland kündigte der Schweiz den Niederlassungsvertrag von 1876 ¹⁹. Schon während des Notenwechsels mit Deutschland sah der Bundesrat ein — und dies interessiert uns ja hauptsächlich —, dass die vollständige Reorganisation der politischen Polizei nicht mehr zu umgehen war, wollte man weitere internationale Schwierigkeiten vermeiden. Bereits in einer vom 17. Juni datierten Antwort an Bismarck war von Bundesrat Droz die Versicherung abgegeben worden, dass eine Verbesserung der Verhältnisse in bezug auf die politische Polizei in Aussicht stehe.

Nach Lüthi ²⁰ bedeutet die Wiedereinführung des Amtes eines ständigen Generalanwaltes gerade im Verlaufe des deutschen Konfliktes nichts anderes, als der natürliche, in einem aussenpolitisch heiklen Zeitpunkt geschickt einsetzende Abschluss von Massnahmen, die längst zur Erörterung standen und durchaus im Rahmen unbeschwerter Souveränität zur Ausführung gelangten.

III. Die Entstehungsgeschichte des Bundesgesetzes von 1889

A. Die bundesrätliche Gesetzesvorlage

Bereits am 15. Juni 1889 legte der Bundesrat der Bundesversammlung den Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz vor ²¹,

¹⁹ Bereits am 3. Mai 1890 wurde ein neuer Niederlassungsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland abgeschlossen. AS nF. XI, S. 515.

²⁰ Zit. Lüthi a. a. O. S. 100, gleicher Ansicht Langhard a. a. O. S. 297 und folgende.

Mutter a. a. O. S. 70 ff.

Heusser a. a. O. S. 110.

Anderer Ansicht: Schollenberger: Kommentar der BV 1905 und ganz bes. Bundesstaatsrecht 1902, S. 262, Anm. 1.

²¹ Bbl 1889 III, S. 627.

Langhard a. a. O. S. 287 ff.

Lüthi a. a. O. S. 101 ff.

Mutter a. a. O. S. 65 ff.

das die allgemeinen Reorganisationsmassnahmen des Jahres 1888 auf dem Gebiete der politischen Polizei mit der Wiedereinführung einer ständigen Bundesanwaltschaft abschliessen sollte.

In bezug auf die politische Polizei erklärte die bundesrätliche Botschaft, dass sich in den letzten Jahrzehnten die politischen und sozialen Verhältnisse wesentlich geändert hätten und dass der diplomatische Verkehr mit dem Auslande viel delikater und mannigfaltiger geworden sei. Im Bericht zur Vorlage werden die Geschehnisse der Jahre 1885, 1888 und 1889 erwähnt, welche zur Genüge die schlechte Organisation der polizeilichen Behörden auf politischem Gebiete und das Fehlen der unbedingt notwendigen Raschheit und Uebereinstimmung bei solchen Untersuchungen erwiesen hätten. Es fehle eine einheitliche Leitung. Es wird dann auf die Botschaft des Bundesrates vom 12. März 1888 und auf den Bericht von Bundesanwalt E. Müller über die anarchistischen Umtriebe aus dem Jahre 1885 verwiesen und dabei betont, wie die Bundesanwaltschaft von grossem Nutzen sein werde, einerseits zur Herstellung einer regelmässigen und bleibenden Verbindung zwischen dem Bund und den Kantonen, anderseits durch Schaffung einer guten Organisation der politischen Polizei. Seit 1888 seien wohl verschiedene Versuche zur Organisation der politischen Polizei gemacht, der beabsichtigte Zweck aber nie erreicht worden, weil die Mittel sich als mangelhaft erwiesen hätten. Es sollte nun einmal versucht werden, mit einer festen Organisation eine Besserung der Lage zu erzielen.

Der bundesrätliche Entwurf umschrieb den Geschäftskreis der Bundesanwaltschaft wie folgt ²²:

Art. 1 erwähnt die neue Bestellung des Amtes eines eidg. Generalanwaltes.

Art. 2 lautet wörtlich:

Der eidgenössische Generalanwalt wird dem eidg. Justiz- und Polizeidepartement zugeteilt und ist beauftragt:

- a) diejenigen Aufgaben zu erfüllen, welche ihm durch die Bundesgesetzgebung, insbesondere durch das Gesetz über die Bundesstrafrechtspflege und durch dasjenige betr. das Verfahren bei Uebertretungen fiska-

²² Bbl 1889 III, S. 627 ff.

lischer und polizeilicher Bundesgesetze übertragen sind;

- b) alle Geschäfte zu besorgen, welche in den Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartementes gehören und ihm durch die Bundesbehörden übertragen werden;
- c) auf besondere Weisung die Rechte und Interessen der Eidgenossenschaft vor den Gerichten zu vertreten.

Art. 3 handelt von der Besoldung des Bundesanwaltes.

Art. 4 wurde bereits durch den Bundesrat etwas abgeändert; er lautete in der bereinigten Fassung vom 17. Juni wie folgt:

Der Bundesrat kann für besondere Verhältnisse weitere Vertreter der Staatsanwaltschaft bestellen. Er wird auch deren Entschädigung bestimmen ²³.

B. Die Behandlung der Vorlage in den Räten.

Die nationalrätliche Kommission beantragte einstimmig, auf die Vorlage einzutreten. Sie schlug nur einige wenige Aenderungen vor, von denen in der Folge noch zu sprechen sein wird ²⁴.

Der Referent der Kommission betonte, dass mit dieser Vorlage keine grundsätzliche Neuerung geschaffen werden wolle; es handle sich nur darum, die frühere Ständigkeit der Bundesanwaltschaft wieder herzustellen. Gegen das in der Vorlage umschriebene Tätigkeitsgebiet wurde weiter nichts eingewendet; dagegen beantragte die Kommission, dass die Zuteilung der Beamtung des Generalanwaltes an das Justiz- und Polizeidepartement zu streichen sei. Der Bundesanwaltschaft solle dadurch eine der Wichtigkeit ihrer Funktionen entsprechende Unabhängigkeit gesichert werden. Vom Nationalrat wurde dem Entwurf der Kommission einstimmig zugestimmt.

Die ständerätliche Kommission beantragte die Teilung des Art. 2 in die jetzigen Art. 2 und 3 des Gesetzes. Bezüglich der Funktionen des Bundesanwaltes wurde von ihr dem Vorschlag des Nationalrates folgender Zusatz beigelegt:

²³ Zit. Lüthi a. a. O. S. 102.

²⁴ Bbl 1889 III, S. 825.

Er (Bundesanwalt) überwacht die Fremdenpolizei in bezug auf Handlungen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, sowie die bezüglichlichen Untersuchungen, und unterbreitet dem Bundesrat auf Anwendung von Art. 70 BV gehende Anträge.

Der Ständerat nahm die Vorschläge seiner Kommission einstimmig an. Daraufhin beantragte die Kommission des Nationalrates am 27. Juni Zustimmung zu den vom Ständerat genehmigten Ergänzungen, was auch ohne weitere Diskussion vom Rate angenommen wurde.

Anlässlich der allgemeinen Umfrage im Nationalrate stellte Forrer den Antrag, es sei im Protokoll ausdrücklich davon Vormerk zu nehmen, dass dem Bundesanwalt nicht die Ueberwachung der Fremdenpolizei überhaupt zustehe, sondern lediglich soweit sie die innere und äussere Sicherheit der Schweiz interessiere und somit zur Anwendung von Art. 70 der BV Anlass geben könne.

C. Das misslungene Referendum der sozialdemokratischen Partei

Die einstimmige Annahme des Bundesgesetzes in den Räten hatte gewisse Parteien noch nicht von dessen Wichtigkeit zu überzeugen vermocht. Sie sahen in der Wiedererrichtung der Bundesanwaltschaft eben vorab die Organisation einer politischen Polizei, von der sie sich bedroht fühlten. Bereits am 22. Juni 1889 wurde im «Schweizerischen Sozialdemokrat» die Meldung, dass eine ständige Bundesanwaltschaft eingesetzt werde, mit scharfen Worten kritisiert²⁵. Die Zürcher «Arbeiterstimme» vom 26. Juni, der «Grütlianer» vom 3. August und sogar die demokratische «Zürcher Post» vom 4. August 1889 forderten die Schweizerbürger auf, gegen das Bundesgesetz vom 28. Juni das Referendum zu ergreifen²⁶. Am 20. August erfolgte, gestützt auf den Beschluss der sozialdemokratischen Vertrauensmännerversammlung vom 11. August 1889 in Olten, der Auf-

²⁵ Langhard a. a. O. S. 305.

Lüthi a. a. O. S. 107.

²⁶ Langhard a. a. O. S. 306.

ruf eines Referendumskomitees. Obschon gegen den Bundesanwalt, «Landvogt», «Oberschärmauser in Bern», «Bundesoberpolizeier» etc.²⁷ genannt, von den linksstehenden Parteien eifrig agitiert wurde, konnten nur 23 928 gültige Unterschriften für ein Referendum zusammengebracht werden.

Bereits am 16. Oktober wurden die Kantone in einem bundesrätlichen Kreisschreiben eingeladen, fortan alle Mitteilungen, welche die Fremdenpolizei betreffen, an die Bundesanwaltschaft in Bern zu richten²⁸. Am 10. Dezember 1889 teilte der Bundesrat der Bundesversammlung mit, dass das Referendum gegen das Bundesgesetz vom 28. Juni die lt. Art. 89 BV geforderte Anzahl von 30 000 Unterschriften nicht erreicht habe und infolgedessen nicht zustande gekommen sei. Der Bundesrat fasste hierauf den Beschluss, das Gesetz auf den 15. Dezember 1889 in Kraft treten zu lassen²⁹, wodurch die Reorganisation vorläufig ihren Abschluss fand.

IV. Die Organisation der neuen Bundesanwaltschaft

Am 28. Juni 1889 wurde wohl die Bundesanwaltschaft wieder eingeführt, über deren Organisation war aber im Gesetz selber nichts enthalten. Aus begreiflichen Gründen konnte die gesamte Arbeit der Bundesanwaltschaft nicht vom Generalanwalt allein erledigt werden; deshalb waren ihm von Anfang an der bisherige Kanzleisekretär für Fremdenpolizei als Sekretär der Bundesanwaltschaft und ein Registratorkanzlist als Hilfskräfte zugeteilt worden.

Abgesehen von der durch das BG von 1889 geschaffenen Sonderstellung des Generalanwaltes erfolgte aber die organisatorische Entwicklung der Bundesanwaltschaft im Rahmen des Justiz- und Polizeidepartementes. Gemäss Art. 11 des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893 hatte die Bundesanwaltschaft eine eigene Organisation zu erhalten³⁰.

²⁷ Zit. Langhard a. a. O. S. 308.

²⁸ Bbl 1889 IV, S. 269.

²⁹ Eidg. Gesetzessammlung n. F., Serie 1, S. 243.

³⁰ Lüthi a. a. O. S. 110.

In einem Bericht vom 1. Dez. 1893 über das Postulat behufs gesetzliche Regelung der Stellung der eidg. Beamten und Angestellten ³¹ wurde unter anderem auch die endgültige Organisation der Bundesanwaltschaft als wünschenswert bezeichnet. Mit Botschaft vom 6. Juni 1901 ³² beantragte der Bundesrat die gesetzliche Konsolidierung des seit einer Reihe von Jahren faktisch bestehenden Zustandes in der Organisation des Justiz- und Polizeidepartementes. Dadurch sollte das durch Spezialgesetze und Bundesbeschlüsse längst durchbrochene Bundesgesetz vom 2. Aug. 1873 ersetzt werden. Am 16. Dez. 1901 wurde das Bundesgesetz über die Organisation des Justiz- und Polizeidepartementes erlassen ³³.

Unter der Bundesanwaltschaft werden dabei der Generalanwalt, ein Sekretär, ein Kanzleisekretär und ein Registrator-kanzlist genannt. Durch den Weltkrieg 1914—18 und die dadurch bedingte gewaltige Zunahme der Arbeitslast wurden 1919 Reorganisationsmassnahmen, ganz speziell für die Bundesanwaltschaft, notwendig ³⁴. Die Zunahme der Geschäfte machte nicht nur eine Vermehrung des Personals, sondern auch eine andere Verteilung der Funktionen notwendig. Diesen Verhältnissen wurde man dadurch gerecht, dass nunmehr für die Bundesanwaltschaft, gleich den übrigen Abteilungen des Departementes Adjunkte, Kanzleisekretäre und Kanzlisten vorgesehen wurden, deren Zahl sich nach den vorhandenen Bedürfnissen richten sollte.

§ 9. Die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft von 1889

I. Im allgemeinen

Es handelte sich 1889 nicht um die blosse Wiedereinführung der alten Generalanwaltschaft für Bundesstrafrecht und Heimatlosenwesen, sondern infolge bestimmter neuer Funktionen

³¹ Bbl 1893 V, S. 265 ff.

³² Bbl 1901 III, S. 630.

³³ AS n. F. 19, 38.

³⁴ Bbl 1918 IV, S. 447 ff.

um eine Einrichtung, wie sie vorher nie bestanden hatte. Der allgemeinen Entwicklung und den Forderungen der damaligen Zeit entsprechend war, wohl in Anlehnung an die frühere Institution, die neue Bundesanwaltschaft geschaffen worden.

Der Bundesanwalt blieb zwar auch nach dem neuen Gesetz Verwaltungsbeamter, wie es der Generalanwalt gewesen war; aber als solcher nimmt er jetzt eine doppelte Stellung ein. Einmal ist er Organ der gerichtlichen Polizei geblieben (Staatsanwalt des Bundes), anderseits hat er aber verschiedene neue administrative Funktionen erhalten. Zu erwähnen wären etwa die folgenden Aufgaben:

1. Vorbereitung von Bundesgesetzen auf dem Gebiete des Strafrechts und des Strafprozessrechtes¹.
2. Administrative Begutachtung von Strafrechtsfragen zu Handen der Bundesverwaltung und der Kantonsbehörden².
3. Begutachtung von Gesuchen zur Erteilung der bundesrätlichen Einbürgerungsbewilligung³.
4. Die Tätigkeit auf dem Gebiete des eidgen. Begnadigungswesens⁴.

Am meisten unterscheidet sich die neue Bundesanwaltschaft von ihren Vorgängerinnen dadurch, dass ihr auch die Funktion einer politischen Polizei übertragen wurde. Verschiedentlich ist die Behauptung aufgestellt worden, dadurch seien ihr Aufgaben übertragen worden, die mit der Rechtspflege nichts mehr zu tun hätten; diese Zuteilung widerspreche dem Prinzip der Gewaltentrennung und sei deshalb verfassungswidrig⁵. Demgegenüber sei hier festgestellt, dass der Grundsatz der Gewaltentrennung in der schweiz. Bundesverfassung nirgends ausdrücklich aufgenommen ist⁶. Auch ist darauf hinzuweisen, dass im Bundes-

¹ Hierzu Bbl 1889 III, S. 632 u. 825 ff.; 1890 II, S. 133; 1893 V, S. 274; 1901 III, S. 635.

² Vgl. Lüthi a. a. O. S. 213.

³ Lüthi a. a. O. S. 213.

⁴ BRB v. 19. März 1900 betr. Zuweisung von Begnadigungsgesuchen an die Bundesanwaltschaft. Bbl 1901 II, S. 74.

⁵ Reichel im Juristenverein 1890, ZschR. nF. Bd. IX, S. 539.

⁶ Die gleiche Ansicht wird vertreten in der bundesrätlichen Botschaft vom 7. Juni 1920; vgl. Bbl 1920 III, S. 577 ff.

Vgl. auch die ausführlichen Abhandlungen bei Lüthi a. a. O. S. 202. und Mutter a. a. O. S. 78 ff.

staatsrecht nicht immer nur doktrинelle Erwägungen massgebend sein können; auch die Zweckmässigkeit muss berücksichtigt werden. Für die Bundesanwaltschaft ist es verfassungsrechtlich durchaus angängig, wenn sie als administratives Organ des Bundesrates, gleich diesem sowohl in der Rechtspflege wie auch in der Verwaltung tätig wird ⁷.

II. Die Bundesanwaltschaft als Zentralstelle der politischen Polizei

Nach der BV steht die Ausübung der politischen Polizei in der Eidgenossenschaft dem Bundesrate zu. Dies ergibt sich aus Art. 102, wobei hauptsächlich die folgenden Ziffern in Betracht kommen:

Zif. 8. Er (Bundesrat) wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.

Zif. 9. Er wacht über die äussere Sicherheit, über die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.

Zif. 10. Er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für die Handhabung von Ruhe und Ordnung.

Dass die politische Polizei dem Bundesrate zukommt, bestätigt ebenfalls Art. 70 BV. — In Art. 3 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1889 wurde der Bundesanwaltschaft die Funktion einer politischen *Fremdenpolizei* zugewiesen. Das Bundesgesetz vom 26. März 1914 ⁸ über die Organisation der Bundesverwaltung umschreibt diese Aufgabe des Bundesanwaltes ebenfalls, und zwar als:

«Antragstellung über Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern.

Handhabung der politischen Fremdenpolizei.

Antragstellung betr. die vom Bundesrat zu verfügenden Ausweisungen ⁹.»

Ausdrücklich wurde vom gesamten Gebiet der politischen Po-

⁷ Zit. Lüthi a. a. O. S. 202.

⁸ AS nF. 30, S. 292 ff.

⁹ Zit. Lüthi a. a. O. S. 204.

lizei nur die *politische Fremdenpolizei* der Bundesanwaltschaft übertragen, nämlich durch Art. 3 des Bundesanwaltschaftsgesetzes. Es ist in folgedessen die Frage naheliegend, ob die politische Polizei in bezug auf die Schweizerbürger von einem andern Organ oder ebenfalls von der Bundesanwaltschaft auszuüben sei.

Betrachtet man zunächst die Wahrung der völkerrechtlichen Beziehungen oder der äussern Sicherheit, so muss man der Bundesanwaltschaft gegebenenfalls auch hinsichtlich der Inländer gewisse polizeiliche Massnahmen zugestehen. In Frage kommen dabei Eingriffe wie Verhaftung, Hausdurchsuchung und Beschlagnahme. Es gibt hauptsächlich bei den politischen Delikten Fälle, die nicht zur Einleitung einer Strafverfolgung genügen, jedoch schlechterdings ein gewisses Eingreifen der politischen Polizei verlangen; dieses muss natürlich nicht nur gegen Ausländer, sondern auch gegenüber Inländern möglich sein ¹⁰.

Da die Bundesanwaltschaft bei eidg. Interventionsfällen, bei interkantonalen Konflikten und bei Angriffen gegen den Bund hinsichtlich der polizeilichen Massnahmen antragstellende Behörde ist ¹¹, wird es begreiflich, dass auch in bezug auf die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft eine Ueberwachung von Einheimischen durch diese Amtsstelle nötig werden kann. Dazu kommt noch die häufige Verbindung von politisch verdächtigen Ausländern mit einheimischen Gesinnungsgenossen, die praktisch eine erfolgreiche Ueberwachung nur zulässt, wenn auch die beteiligten Schweizer beobachtet werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Bundesanwaltschaft von 1889 wohl nur die politische Fremdenpolizei übertragen wurde, sie aber in der Praxis nicht darum herum kam, auch gegen Inländer polizeilich vorzugehen, wollte sie ihren Zweck überhaupt nur annähernd erfüllen ¹². Die Ueberwachung von Schweizerbürgern im Sinne der obigen Ausführungen ist nach Langhard ¹³ zur konstanten Praxis der damaligen eidgenössischen Polizei geworden.

¹⁰ Vgl. Lüthi a. a. O. S. 207 und Langhard a. a. O. S. 343.

¹¹ Vgl. Burckhard: Kommentar zur BV S. 751.

¹² Andere Ansicht Mutter a. a. O. S. 77.

¹³ Langhard a. a. O. S. 344 ff. Gleicher Ansicht auch Lüthi a. a. O. S. 201 ff.

Die Einschränkung der Bundesanwaltschaft auf das Gebiet der politischen Fremdenpolizei fand sich, wie früher erwähnt ¹⁴, nicht im Entwurf des Bundesrates vom 15. Juni 1889. Sie wurde erst auf Antrag der ständerätlichen Kommission in das Gesetz aufgenommen. Die Kommission des Nationalrates setzte in ihrem Bericht vom 25. Juni 1889 voraus, dass sich die polizeiliche Tätigkeit der Bundesanwaltschaft auf alle Landeseinwohner ohne Unterschied zwischen Einheimischen und Fremden erstrecke ¹⁵. Da die politische Polizei der Eidgenossenschaft, wie oben erwähnt, nicht nur den Art. 70, sondern auch den Art. 102, Ziff. 8, 9 und 10 der BV als Grundlage hat, so sind auch Schweizerbürger Gegenstand der Ueberwachungstätigkeit der Bundesanwaltschaft ¹⁶. Die polizeiliche Tätigkeit der Bundesanwaltschaft wies gegenüber den Inländern, verglichen mit derjenigen gegenüber den Ausländern, den Unterschied auf, dass gegen Schweizerbürger nur wegen Uebertretung der Bundesgesetze vorgegangen werden konnte. Wenn solche nicht nachweisbar waren, besass der Bund keine Rechtsmittel gegenüber den Inländern, während die Ausländer nach Art. 70 BV der Ausweisung unterlagen, wenn sie die innere oder äussere Sicherheit des Landes gefährdeten.

3. Kapitel:

ENTWICKLUNG DER NEUEN BUNDESANWALTSCHAFT VON 1889—1930

§ 10. Die Angriffe gegen die Bundesanwaltschaft um die Jahrhundertwende

I. Die Petition von 1892 und die Broschüre von Otto Lang 1898

Trotzdem das von der sozialdemokratischen Partei ergriffene Referendum gescheitert war, verstummte die Opposition gegen die politische Polizei nicht. Am 17. Mai 1892 übermittelte der Berner Redaktor Steck namens des Maifeier-Zentralkomitees

¹⁴ Vgl. § 8.

¹⁵ Bbl 1889 III, S. 833.

¹⁶ Zit. Langhard a. a. O. S. 345.

des schweiz. Gewerkschaftsbundes, des Grütlivereins und der sozialdemokratischen Partei der Schweiz dem Bundesrat eine Reihe von Petitionen, welche die Wiederaufhebung der in den letzten Jahren eingeführten politischen Polizei verlangten.

Der Bundesrat vertrat in seinem Bericht vom 16. Juni 1894 ¹ die Ansicht, die Mehrheit des Volkes sei mit einer wirksamen Handhabung der politischen Polizei und ihrer Organisation einverstanden; denn erstens sei das Referendum gegen die Bundesanwaltschaft nicht zustande gekommen, und zweitens könne niemand behaupten, die Schweiz sei durch Einführung der politischen Polizei zum Polizeistaat geworden. Der Bundesrat erklärte, er erfülle nur eine internationale Pflicht, wenn er Ausländer und gewisse Bevölkerungskreise überwachen lasse, die eine leidenschaftliche Agitation gegen unsere und ausländische Behörden entfalteten. Der Bericht weist auf gewisse in Bern und Zürich stattgefundene Kundgebungen jener Zeit hin, die besondere Vorkehren für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern des Landes notwendig machten und beantragt den Petitionen betreffend Abschaffung der politischen Polizei keine Folge zu geben ². Als der Bericht der nationalrätlichen Kommission ³ zur gleichen Schlussfolgerung gelangte, beschloss die Bundesversammlung Nichteintreten.

Vier Jahre später erschien die von Otto Lang verfasste Flugschrift: «Gegen die politische Polizei ⁴». Der Verfasser versucht darin die politische Polizei als nutzlos darzustellen; auch greift er die früher bereits widerlegten Behauptungen ⁵ über die Verfassungswidrigkeit der Bundesanwaltschaft wieder auf.

Bei der Beratung des Budgets für das Jahr 1905 erfolgte im Nationalrat ein weiterer Angriff gegen die Institution der Bundesanwaltschaft. Der sozialdemokratische Abgeordnete Greulich beantragte nämlich die Streichung des diese betreffenden Ausgabepostens, da mit diesem Gelde ja doch grössten Teils Polizeispitzel bezahlt würden ⁶. Bundesrat Brenner erwiderte,

¹ Bbl 1894 III, S. 52 ff.

² Näheres hierüber vgl. Langhard a. a. O. S. 346.

³ verfasst von Nationalrat Theodor Curti, dat. vom 1. Nov. 1894.

⁴ Otto Lang: Gegen die politische Polizei, Zürich 1898.

⁵ Vgl. § 9.

⁶ Langhard a. a. O. S. 348 ff.

Mutter a. a. O. S. 83 ff.

der Bund bedürfe der politischen Polizei, um für die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft sorgen zu können. Wenn je aus Bundesgeld Spitzel bezahlt worden seien, so sei dies ohne Wissen der Bundesbehörden geschehen. Der Nationalrat bewilligte daraufhin mit grosser Mehrheit den notwendigen Kredit.

II. Die Bundesanwaltschaft vor dem Zürcher Kantonsrat

Der Hauptstoss gegen die politische Polizei wurde aber im Zürcher Kantonsrat geführt. Am 12. Januar 1904 stellte der Arbeitersekretär Greulich den Antrag, es sei eine Kommission mit der Untersuchung der Geschäftsgebaren der politischen Polizei zu beauftragen. Die ohne Widerspruch eingesetzte Untersuchungskommission erstattete nach Einsichtnahme in die Akten der politischen Polizei und nach Anhörung massgebender Polizeiorgane am 9. November einen schriftlichen Bericht an den Kantonsrat. Darin wurden auf Grund verschiedener kleinerer Beanstandungen folgende Schlussfolgerungen aufgestellt⁷:

1. Das durch Art. 1 der kant. Verfassung gewährleistete Vereins- und Versammlungsrecht gilt für alle Bürger; daher ist jede Ueberwachung von Vereinen oder Versammlungen der Arbeiter unzulässig und nur in Ausnahmefällen gestattet.

2. Bei der Ausführung von Ausweisungsbeschlüssen des Bundesrates (oder bei anderweitiger Abschiebung politisch verdächtiger Personen) ist zu vermeiden, dass Ausgewiesene oder Abgeschobene der Polizei des Auslandes in die Hände gespielt werden.

3. Jede Verwendung von Privatpersonen zu polizeilichen Nachforschungen oder Erhebungen ist zu unterlassen.

4. Das kant. Polizeikommando ist nicht berechtigt, von Seiten fremder Konsulate Anträge oder Gesuche zur Behandlung entgegenzunehmen. Solche sind an die Polizeidirektion weiterzuleiten.

⁷ Der stenographische Verhandlungsbericht ist enthalten in der Broschüre der sozialdem. Fraktion des Kantonsrates: Gegen politische Polizei und Spitzelwirtschaft, herausgegeben 1905.

⁸ Langhard a. a. O. S. 350 ff.

5. Das kant. Polizeikommando ist anzuweisen, seine Rechnungen vollständig zu führen.

Die sozialdemokratische Kommissionsminderheit stellte noch zwei weitere Abschnitte auf:

6. Die in Art. 36 BV gewährleistete Unverletzlichkeit des Postgeheimnisses ist in Zukunft streng zu respektieren.

7. Eine Ueberwachung oder Berichterstattung über Personen, denen nichts weiteres als eine bestimmte politische Ueberzeugung zur Last gelegt werden kann, verletzt das durch Art. 3 der kant. Verfassung gewährleistete Recht der freien Meinungsäusserung. Die Kantonspolizei hat Ansinnen dieser Art, von welcher Instanz sie auch kommen mögen, entschieden abzulehnen.

Am 21. Februar 1905 wurde dieser Kommissionsbericht vor dem Zürcher Kantonsrat behandelt. Der Rat genehmigte nach lebhafter Diskussion den Bericht; eine weitere Behandlung wurde abgelehnt.

Zu den oben erwähnten Feststellungen der Kommission ist folgendes zu vermerken⁹:

1. Keine kantonale Behörde ist befugt, die eidg. politische Polizei daran zu hindern, ihre Aufgabe zu erfüllen.

2. Die Aufrechterhaltung der innern und äussern Sicherheit, die Handhabung von Ruhe und Ordnung sind Staatszwecke, die über den Individualrechten der Bürger stehen.

3. Die Ausweisung nach Art. 70 BV ist Sache des Bundes; wird ein kantonales Organ mit der Durchführung betraut, so hat es sich an die Weisungen der übergeordneten Bundesbehörde zu halten; diese trägt auch die Verantwortung.

4. Die Lösung gewisser polizeilicher Aufgaben ist nur möglich, wenn Geheimpolizisten verwendet und die Angaben von Privatpersonen ausgenützt werden können.

Wenn auch vor dem Zürcher Rate einige Unregelmässigkeiten festgestellt wurden, konnte die Untersuchung die Notwendigkeit einer politischen Polizei nicht verleugnen.

⁹ Vgl. dazu auch die ausführlichen Abhandlungen bei Mutter a. a. O. S. 88 ff., wo dieser zum gleichen Ergebnis kommt. Gleicher Ansicht ist auch Langhard a. a. O. S. 356 ff.

III. Die Verhandlungen der Bundesversammlung im Jahre 1905

Anlässlich der Beratung des Geschäftsberichtes im Jahre 1905 kam die Behauptung von Nationalrat Greulich, die Bundesanwaltschaft bezahle Polizeispione und verletze die Versammlungsfreiheit, erneut zur Sprache¹⁰. Bundesrat Brenner erklärte im Ständerat, es handle sich um die Frage, ob die Bundesanwaltschaft ihre Kompetenzen überschritten und zu berechtigten Klagen Anlass gegeben habe. Der Bundesrat sei der Auffassung, dass die von Nationalrat Greulich angeführten Tatsachen nicht genügten, um der Bundesanwaltschaft einen Vorwurf zu machen. Die ständerätliche Kommission vertrat ebenfalls diese Auffassung. Sie machte den Vorschlag, es sei das Volk anzufragen, ob es eine politische Polizei wolle oder nicht. Greulich stehe mit seiner Behauptung, das beste Mittel gegen die Anarchisten sei das Gewährenlassen, so ziemlich allein da.

Am 28. September 1905 führte der Referent der nationalrätlichen Kommission aus, alle Behauptungen in bezug auf die Bundesanwaltschaft seien vollständig aus der Luft gegriffen und entbehrten jeder Wahrheit. Die sozialdemokratischen Abgeordneten Studer und Greulich vertraten ihrerseits den Standpunkt, die Tatsache, dass aus eidgenössischem Gelde Spitzel bezahlt worden seien, könne nicht mehr bestritten werden. Sie stützten sich dabei auf die Ergebnisse der Untersuchung durch die Kommission des Zürcher Kantonsrates. Ausserdem warf Greulich der politischen Polizei Unfähigkeit vor, indem er auf die Ermordung der Kaiserin Elisabeth von Oesterreich in Genf anspielte, wo die Bundesanwaltschaft ja auch zu spät eingegriffen habe.

Bundesrat Brenner erklärte, seit Einführung der Bundesanwaltschaft werde von ganz bestimmter Seite eine planmässige Hetze gegen diese Institution und ihre Beamten geführt. Der Bundesanwalt habe, entgegen der Behauptung der Opposition, wiederholt Anträge auf Ausweisungen von ausländischen Spit-

¹⁰ Langhard a. a. O. S. 358 ff.

Mutter a. a. O. S. 98 ff.

Vgl. auch Burckhardt: Schweiz. Bundesrecht IV. Bd. 1931, S. 635 ff.

zeln gestellt. Auch seien nur solche Versammlungen überwacht worden, in denen anarchistische Propaganda betrieben worden sei. Dass die politische Polizei, wie jede andere, die Mitwirkung von Privaten nicht ganz entbehren könne, habe sogar im Zürcher Kantonsrat zugegeben werden müssen. Bundesrat Brenner belegte an Hand von Beispielen die Gefährlichkeit der überwachten schweizerischen Anarchisten und unterstrich die grossen Gefahren einer Unterlassung. — Hatte die Untersuchungskommission im Zürcher Kantonsrat dem Antragsteller etwelche Zugeständnisse machen müssen, so gestaltete sich die Rede von Bundesrat Brenner und die Diskussion im Nationalrat von 1905 zu einer klaren Abrechnung mit den Gegnern der politischen Polizei.

IV. Die Interpellation Brüstlein von 1910

Im Jahre 1910 veröffentlichten die «Berner Tagwacht» und verschiedene andere Zeitungen ein Kreisschreiben der Bundesanwaltschaft vom 31. Mai gl. J., aus dem sich ergab, dass die Bundesanwaltschaft gewisse Schweizerbürger polizeilich beaufsichtigen liess, trotzdem sie noch in keine Strafuntersuchung verwickelt waren. Des Weiteren war aus dem erwähnten Schreiben ersichtlich, dass nicht nur über Ausländer, sondern auch über Inländer bei der Bundesanwaltschaft Kontrollen geführt wurden, deren Inhalt periodisch den kantonalen Polizeibehörden mitgeteilt wurde.

Veranlasst durch diese Veröffentlichung reichte Nationalrat Brüstlein am 22. Juni 1910 eine Interpellation ein, in welcher der Bundesrat angefragt wurde, ob er die im Kreisschreiben veröffentlichten Tatsachen gekannt habe und ob er sie billige. Am 24. Juni 1910 erklärte Brüstlein im Nationalrat, der Bundesrat besitze wohl das Recht, die politische Polizei gegenüber Fremden auszuüben, nach seiner Ansicht fehle diesem aber ein solches in bezug auf die Schweizerbürger.

Bundesrat Forrer erklärte, das angefochtene Kreisschreiben stütze sich auf das Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft von 1889 und den Bundesbeschluss von 1898 betr. die Ueber-

wachung der Anarchisten ¹¹. Dann erwähnte Forrer auch den Bundesratsbeschluss über die Abwehr von antimilitaristischer Propaganda, die gegen In- und Ausländer gerichtet sei ¹². Die vom Interpellanten angeführten Tatsachen seien dem Bundesrate bekannt gewesen und würden von ihm auch als berechtigt gehalten.

Nationalrat Brüstlein erklärte sich von der Antwort nicht befriedigt. Es sei der Nachweis nicht erbracht worden, dass die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft gegenüber Schweizerbürgern auf gesetzlicher Grundlage beruhe. Bundesratsbeschlüsse seien keine Gesetze ¹³.

Die politische Polizei der Eidgenossenschaft kann aber ihren in Art. 102, Ziff. 8, 9 und 10 und in Art. 70 BV niedergelegten Zweck nur dann erfüllen, wenn sie auch Schweizerbürger überwachen darf, bevor von diesen ein strafrechtlich verfolgbares Verbrechen begangen worden ist.

§ 11. Die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft auf dem Gebiete der politischen Polizei 1889—1914

I. Massnahmen gegen die Anarchisten

Die anarchistische Lehre griff um das Jahr 1880 herum auch in der Schweiz um sich. Es waren in der Hauptsache die vielen ausländischen Flüchtlinge, welche ihr huldigten ¹. Die erste grosse Aktion gegen die Anarchisten, die bereits mehrfach erwähnte Untersuchung von Bundesanwalt E. Müller im Jahre 1885 ², hatte dieser Bewegung auf mehrere Jahre hinaus einen

¹¹ Bbl 1898 IV, S. 443 ff.

Bbl 1899 I, S. 417.

¹² Bbl 1906 I, S. 389.

¹³ Uebersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Juni 1910 Nr. 65.

¹ Vgl. dazu die ausführlichen Darstellungen bei Langhard: Die anarchistische Bewegung in der Schweiz u. die internationalen Führer, 1903.

² Bbl 1885 III, S. 537 ff., ebenfalls erschienen als Sonderdruck.

vernichtenden Schlag versetzt. Später waren es die in der Schweiz lebenden Italiener, unter denen die anarchistische Idee neue Verehrer fand. Ein Beweis dafür ist der durch Anarchisten angeführte Zug italienischer Arbeiter an die schweizerisch-italienische Grenze im Mai 1898, durch den eine Revolution in Italien hätte eingeleitet werden sollen. Aus unbegreiflichen Gründen versagte damals die Bundesanwaltschaft³. Trotzdem diese völkerrechtswidrige Aktion öffentlich vorbereitet worden war und unsere Behörden darüber orientiert waren, wurde nicht eingegriffen. Die ganze Angelegenheit bildet in der Geschichte der politischen Polizei einen dunklen Punkt.

Konnte man den 1834 unter ähnlichen Umständen stattgefundenen Savoyerezug mit der damaligen Machtlosigkeit des Bundes entschuldigen, so fehlte 1898 jeder stichhaltige Grund für ein Versagen. Vielleicht verkannte die Behörde die von Seiten der anarchistischen Agitation drohende Gefahr. So wurde dem in Italien bereits wegen anarchistischen Umtrieben verurteilten Italiener Malatesta Asyl gewährt. Trotzdem dieser 1879 aus der Schweiz ausgewiesen worden war, wurde ein Auslieferungsgesuch der italienischen Regierung abgelehnt. Das Bundesgericht begründete seinen Entscheid mit dem Vorliegen eines politischen Deliktes, das eine Auslieferung nicht zulasse⁴. Durch diesen Entscheid wurde die Flucht anarchistischer Ausländer in die Schweiz nur gefördert. Die Auswirkungen zeigten sich schon in den folgenden Jahren.

Am 10. September 1898 wurde die österreichische Kaiserin Elisabeth das Opfer eines Attentates, ein Beweis, dass sich die Anarchisten auch in unserm Lande nicht mit der Propaganda allein begnügten.

Veranlasst durch dieses schwere Verbrechen beschloss der Bundesrat, von der bisherigen Praxis, wonach Ausweisungen nur wegen Propaganda der Tat oder Aufreizung zu solcher verfügt wurden, abzuweichen⁵. Bereits am 23. September erfolgte die Ausweisung von 36 Anarchisten. Am gleichen Tage wurde die Bundesanwaltschaft aufgefordert, über sämtliche in der

³ Langhard: Die politische Polizei, S. 202.

⁴ BGE 17, S. 450 ff.

⁵ Langhard a. a. O. S. 203: «In der Folge wurden die Zügel der politischen Polizei wieder straffer angezogen.»

Schweiz anwesenden Anarchisten Bericht und Antrag betr. Ausweisung zu stellen⁶. Ferner wurden die Kantone eingeladen, das Treiben aller sich auf ihrem Gebiete aufhaltenden Anarchisten, In- und Ausländer, genauestens zu überwachen und dem Bundesanwalt allfällige Gesetzesübertretungen zur Kenntnis zu bringen. Bis Ende Dezember 1898 wies der Bundesrat weitere 90 italienische Anarchisten aus. Auch in den folgenden Jahren wurde an der strengen Handhabung der politischen Polizei festgehalten. Anfangs 1900 ordnete der Bundesrat gegen L. Bertoni (Genf), C. Frigerio (Bern) und E. Held (Genf) wegen der Veröffentlichung eines «Almanacco socialista-anarchico» eine strafrechtliche Untersuchung an⁷. Das Bundesgericht sprach aber am 29. Mai 1900⁸ sämtliche Angeklagten mit der Begründung frei, die eingeklagte Handlung falle nicht unter das Anarchistengesetz vom 12. April 1894, sondern stelle eine politische Bestrebung dar. Das Gericht erklärte, Art. 4⁹ setze voraus, dass die Aufforderung Verbrechen gegen Personen und Eigentum zu begehen, charakterisiert sei durch die Absicht, in der Bevölkerung Schrecken zu verbreiten und die öffentliche Sicherheit zu erschüttern. Es dürfe dies nicht bloss die Wirkung, es müsse vielmehr der unmittelbare Zweck des Verbrechens sein.

Dieser zur Ueberraschung der öffentlichen Meinung erfolgte Entscheid¹⁰ zog der Anwendung von Art. 4 des Anarchistengesetzes sehr enge Schranken, womit der anarchistischen Propaganda wieder Tür und Tor geöffnet war. Der Bundesrat erkannte die drohende Gefahr und versuchte sie durch eine diesbezügliche Ergänzung des Bundesstrafrechtes zu beseitigen. Mit Botschaft vom 15. Dezember 1902¹¹ legte er der Bundesversammlung den Entwurf eines Bundesgesetzes zur Ergänzung des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 vor. Die als neuer Art. 48ter gedachte Rechtsnorm sollte die propagandistische

⁶ Bbl 1898 IV, S. 443 ff., 1899 I, S. 417.

⁷ Langhard: Die anarchist. Bewegung S. 379 ff.

⁸ BGE 26, I, S. 227.

⁹ Gemeint ist Art. 4 des BG vom 12. April 1894, wo der mit Gefängnis bedroht wird, der in der Absicht, Schrecken zu verbreiten oder die allgemeine Sicherheit zu erschüttern, zu Verbrechen gegen die Sicherheit von Personen oder Sachen aufmuntert oder Anleitung gibt.

¹⁰ Langhard: Die polit. Polizei S. 204.

¹¹ Bbl 1902 V, S. 837 ff.

Verherrlichung von begangenen gemeinen Verbrechen und schweren Vergehen ganz allgemein unter Strafe stellen. Im Verlaufe der lange dauernden Verhandlungen vor den Räten¹² wurde die Umschreibung des Tatbestandes im bundesrätlichen Gesetzentwurf etwas eingeschränkt, so dass er nur noch für ausgesprochene anarchistische Agitation zur Anwendung kommen konnte. Die Kommission des Ständerates begründete diese Einschränkung damit, dass durch die allgemeine Fassung der bundesrätlichen Vorlage dem Bundesstrafericht eine Aufgabe überbunden würde, die es von Anfang an dem Vorwurfe willkürlicher Gesetzesanwendung aussetzen würde.

Am 29. und 30. März 1906 wurde das Gesetz von den beiden Räten einstimmig genehmigt. Der neue Gesetzesartikel wurde als Art. 52bis mit der besonderen Ueberschrift «Anreizung zu anarchistischen Verbrechen» ins Bundesstrafrecht von 1853 aufgenommen. Nachdem das gegen dieses Gesetz ergriffene Referendum nicht zustande gekommen war, erklärte es der Bundesrat am 11. Juli 1906 in Kraft.

Noch im gleichen Jahre wurde der Anarchist Bertoni neuerdings eingeklagt. Er hatte in seinem Blatt «Le Réveil» vom 28. Juli 1906 die 1905 erfolgte Ermordung von König Umberto I. verherrlicht. Am 27. November 1906 verurteilte ihn das Bundesstrafericht, gestützt auf Art. 52bis des Bundesstrafrechtes zu einem Monat Gefängnis¹⁵.

Während all dieser Jahre war aber die politische Polizei auch auf präventivem Gebiete nicht untätig geblieben. Durch Bundesratsbeschluss vom 2. November 1903 wurden zwei russische Polizeispione, Bint und Rabinowitsch, ausgewiesen. Die im Zusammenhang damit geführte Untersuchung ergab eine in Genf verbreitete, gegen die Regierung von Russland gerichtete terroristische Organisation russischer Anarchisten. Die beteiligten Ausländer wurden am 7. Dezember 1903 ausgewiesen¹⁷. In

¹² Stenograph. Bulletin der Bundesversammlung 1904, S. 128 ff. 1906, S. 39—50, 95—116, 233—248, 365—371, 389.

¹³ Bbl 1906 II, S. 561. AS 22, S. 418.

¹⁴ Bbl 1906 IV, S. 311 ff.

¹⁵ Lüthi a. a. O. S. 118 ff.

¹⁶ Bbl 1904 I, S. 500.

¹⁷ Bbl 1903 V, S. 290.

den darauffolgenden Jahren fanden weitere ähnliche Ausweisungsfälle statt¹⁸. Zu erwähnen ist, dass der Bundesrat verschiedentlich den ausgewiesenen Ausländern auf Zusehen hin und unter der Bedingung des guten Verhaltens einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz bewilligte.

Dass die politische Polizei jener Zeit bereits eine sehr rege Tätigkeit entwickelte, mag zum Abschluss noch das folgende Beispiel illustrieren: Der französische Anarchist Sebastian Faure beabsichtigte im Februar 1911 in Genf eine Reihe von Vorträgen zu halten. Die Bundesanwaltschaft liess ihn wissen, dass sie seine sofortige Ausweisung beantragen werde, falls er anarchistische Propaganda zu betreiben versuchen wolle. Faure hielt in der Folge nur einen atheistischen Vortrag und verzichtete auf anarchistische Agitation¹⁹.

Dieser Fall zeigt ganz typisch die Möglichkeit einer wirk-samen präventiven Tätigkeit der politischen Polizei. Hätten die Bundesanwaltschaft oder der Bundesrat auch in früheren Zeiten immer sofort präventiv eingreifen können, wenn sie von bevorstehenden Delikten Kenntnis erhalten hatten, wäre wohl manche Schwierigkeit des letzten Jahrhunderts vermieden worden.

II. Massnahmen gegen die antimilitaristische Propaganda

Obschon die schweiz. Armee ein reines Volksheer ist, blieb auch sie im Verlaufe der um die Jahrhundertwende einsetzenden wirtschaftlichen Klassenkämpfe nicht vor systematischen Angriffen verschont. Da verschiedentlich zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung bei Streiks Truppen eingesetzt werden mussten, behaupteten die Führer der linksgerichteten Parteien, die Armee sei ein kapitalistisches Machtmittel und gegen die Arbeitnehmer gerichtet. Die Arbeiterpresse versuchte dann

¹⁸ Vgl. etwa Bbl 1904 IV, S. 928 ff.; 1904 V, S. 299 ff.; 1904 IV, S. 419; 1905 IV, S. 977; 1905 V, S. 216; 1906 I, S. 390, 665, 1053; 1906 II, S. 359; 1906 III, S. 708 u. 984; 1906 IV, S. 180 ff., 491 u. 922; 1907 V, S. 101, 251; 1909 I, S. 811; 1911 I, S. 465; 1912 I, S. 541; 1913 II, S. 325; 1914 I, S. 379.

¹⁹ Burckhardt a. a. O. IV Bd. Nr. 2111, VII.

auch jedesmal, die zu Ordnungsdiensten aufgebotenen Wehrmänner vom Einrücken abzuhalten ²⁰.

In den damaligen kantonalen Strafrechten und auch im Bundesstrafrecht fehlte aber eine entsprechende Rechtsnorm, um gegen ein solches Vorgehen einschreiten zu können. Der Bundesrat sah sich deshalb am 29. Nov. 1901 veranlasst, eine Ergänzung des Bundesstrafrechtes zu beantragen ²¹. Im Hinblick auf die herrschende Lage beschlossen die Räte bereits am 12. Dez. 1902, diesem Antrag Folge zu geben und schufen den Art. 48bis des Bundesstrafrechtes ²².

Von sozialdemokratischer Seite wurde gegen dieses sog. «Maulkrattengesetz» ²³ das Referendum ergriffen. Da 64 990 gültige Unterschriften eingereicht wurden, kam es zu einer Volksabstimmung. Veranlasst durch eine gewaltige Gegenpropaganda verwarf das Schweizervolk in Verkennung der politischen Lage am 25. Okt. 1903 die vorgeschlagene Aenderung des Bundesstrafgesetzes.

Diese Ablehnung einer Waffe gegen den Antimilitarismus sollte sich durch die Ereignisse der folgenden Jahre schnell genug rächen. Am 28. Juni 1904 wurde in Amsterdam durch einen Anarchisten eine internationale antimilitaristische Arbeiterbewegung gegründet. Nur zu rasch fand diese auch in der Schweiz ihre Anhänger ²⁴. Da sich an dieser zur Verneinung der verfassungsmässigen Wehrpflicht auffordernden Propaganda, die die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdete, in der Hauptsache Ausländer beteiligten, beschloss der Bundesrat am 20. Febr. 1906 die Ausweisung einer Anzahl von Schuldigen ²⁵. Gleichzeitig wurde in diesem Bundesratsbeschluss die Bundesanwaltschaft beauftragt, sämtliche der antimilitaristischen Propaganda verdächtigen Ausländer zu verhaften und Bericht und Antrag betr. deren Ausweisung zu stellen. Ebenfalls am 20. Febr. wurde den Kantonsregierungen über

²⁰ Langhard a. a. O. S. 205.

²¹ Näheres siehe v. Salis: Schweiz. Bundesrecht 2. Aufl. 1903, Nr. 1658.

²² Bbl 1903 V, S. 76.

²³ Langhard a. a. O. S. 206.

²⁴ Näheres vgl. Langhard a. a. O. S. 207, wo auch versch. Beispiele von solchen Propagandaschriften angeführt werden.

²⁵ Bbl 1906 I, S. 389.

diesen Beschluss Mitteilung gemacht. Die kantonalen Behörden wurden aufgefordert, sofort Bericht zu erstatten, wenn ihnen irgendwelche antimilitaristische Agitation zu Ohren komme ²⁶. Bereits am 16. März 1906 wurde in Anwendung des oben erwähnten Beschlusses ein Franzose ausgewiesen ²⁷.

Die ergriffenen Massnahmen konnten aber nur dann ihr Ziel erreichen, wenn auch gegen Schweizerbürger wegen antimilitaristischer Propaganda vorgegangen werden konnte. Wenn Ausländer ausgewiesen werden konnten, während gegen Einheimische, die dasselbe taten, keine Rechtsmittel vorhanden waren, so musste die natürliche Folge davon sein, dass die antimilitaristische Propaganda umsomehr von Schweizern betrieben wurde. Typisch in dieser Beziehung ist ein Artikel des Zürcher «Volksrecht» vom 22. Februar 1906, worin die Ausländer aufgefordert werden, sich jeder antimilitaristischen Tätigkeit zu enthalten; die Propaganda werde viel erfolgreicher sein, wenn ausschliesslich Schweizerbürger sich ihr widmeten. Der Bundesratsbeschluss werde dadurch zu einem Schlag ins Wasser ²⁸.

Mit Rücksicht auf die fortgesetzte Propaganda in der sozialdemokratischen Presse und auf stattgefundene Demonstrationen antimilitaristischen Charakters hin sah sich der Bundesrat veranlasst, in einer Botschaft vom 18. Juni 1906 der Bundesversammlung wiederum die Aufnahme eines Art. 48bis in das Bundesstrafrecht vorzuschlagen. Der Entwurf lehnte sich inhaltlich an den im Jahre 1902 vom Volke verworfenen Text an; doch wurden die Strafdrohungen auf die öffentliche Aufreizung beschränkt ²⁹. Diese Vorlage kam aber erst in der Oktobersession 1908 vor den Ständerat. Durch die Kommission wurde ein etwas erweiterter Text vorgeschlagen. Der Ständerat genehmigte diesen einstimmig ³⁰. Im Dezember 1908 wurde dem Nationalrat durch eine Minderheit der Kommission Nichteintreten auf die Vorlage beantragt. Die auf die Frühjahrssession 1910 verschobene Abstimmung konnte infolge des Todes des Vorstehers des

²⁶ Bbl 1906 I, S. 388.

²⁷ Bbl 1906 I, S. 1055; weitere ähnliche Ausweisungsfälle Bbl 1906 III, S. 934/35.

²⁸ Zit. Langhard a. a. O. S. 214.

²⁹ Bbl 1906 IV, S. 31 ff.

³⁰ Stenogr. Bulletin des St. R. 1908 S. 323 ff.

Justiz- und Polizeidepartementes erst im Juni 1912 erfolgen. Der Nationalrat beschloss, veranlasst durch die weit fortgeschrittenen Vorarbeiten für ein eidg. Strafgesetzbuch, auf die Vorlage nicht einzutreten ³¹.

Hierauf stellte die ständerätliche Kommission, welche die Vorlage noch nicht ganz fallen lassen wollte, den Antrag auf Verschiebung der Kommissionssitzungen. Dieser Vorschlag wurde vom Rate genehmigt ³². Am 22. Dez. 1914 stimmte dann auch der Ständerat dem Beschluss des Nationalrates vom 4. Juni 1912 zu und erklärte das Traktandum als endgültig erledigt ³³. Durch den Ausbruch des ersten Weltkrieges ging in der Schweiz die antimilitaristische Propaganda zurück; sie sollte erst gegen Ende des Krieges, dafür dann um so stärker aktuell werden.

III. Sonstige Tätigkeit auf politisch-polizeilichem Gebiete

Ueber das schon in jenen Jahren grosse Arbeitsgebiet der politischen Polizei orientieren die nachfolgenden Hinweise:

1. Die Tessiner-Ereignisse vom Sept. 1890 ³⁴.
(Unruhen wegen der mangelhaften Wahl- und Abstimmungsgesetzgebung.)
2. Das Berner Attentat von 1904 ³⁵.
(Verletzung des russischen Gesandten durch den Türken Ilnicky.)
3. Der Maurerstreik in La Chaux-de-Fonds 1904 ³⁶.
(Ausweisung von 5 Italienern wegen Aufwiegelung zum Streik und Gefährdung der öffentlichen Ordnung.)

³¹ Stenogr. Bulletin des Nat. R. 1909 S. 781—800, 842—858; 1912 S. 119—121.

³² Bbl 1913 II, S. 274.

³³ Stenogr. Bulletin des St. R. 1914 S. 225/26.

³⁴ Vgl. Lüthi a. a. O. S. 111 ff.
Bbl 1890 IV, S. 153; 1890 V, S. 309 ff.

³⁵ Lüthi a. a. O. S. 116.

³⁶ Bbl 1904 IV, S. 116.

Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung vom Dez. 1904, Nr. 66.

4. Ausweisungs- und Straffälle wegen Vergehen gegen das Sprengstoffgesetz ³⁷.
(Eine Reihe von Fällen, spez. gegen Italiener und Russen.)
5. Pressedelikte ³⁸.
(Beschimpfung eidg. Behörden. Wahrheitswidrige Darstellung der politischen Verhältnisse unseres Landes.)
6. Massnahmen gegen die Spionage ³⁹.
(Ausweisung eines Angestellten der Berninabahn u. a. Fälle.)

IV. Zusammenfassung

Von 1889—1914 kann man ganz deutlich einen Wandel in der Einstellung unserer Behörden in bezug auf die Handhabung der politischen Polizei feststellen. Wurde beispielsweise in den ersten Jahren gegen die anarchistische Propaganda nur zaghaft vorgegangen, so änderte sich dies gewaltig nach dem Attentat auf die Kaiserin Elisabeth. Von damals an wurde gegen anarchistische Agitation, kam sie nun von Ausländern oder von Schweizern, ziemlich streng eingeschritten. Der gleiche Vorgang lässt sich auf den andern Tätigkeitsgebieten der politischen Polizei feststellen. Es ist, als ob zuerst immer gewisse Hemmungen hätten überwunden werden müssen, bevor man richtig zu-griff. Immerhin lässt sich dies begreifen, wenn man die starke, während der ganzen Zeit anhaltende Opposition gewisser Parteien gegen die Bundesanwaltschaft und ganz speziell gegen die politische Polizei berücksichtigt. Die Masse des Volkes stand aber in den gefährlichen Momenten immer hinter dieser Institution, deren Nutzen und Notwendigkeit eben doch allzu deutlich zutage trat.

³⁷ Hierzu die Darstellung von Kronauer über das Sprengstoffgesetz in Schw. Z. f. St. R. 1908 S. 22 ff.

Langhard: Die anarchist. Bewegung S. 418 ff.

Bbl 1906 I, S. 390.

Lüthi a. a. O. S. 117.

Bbl 1906 III, S. 475; 1907 III, S. 286, 941.

³⁸ Lüthi a. a. O. S. 119.

Burckhardt a. a. O. IV. Teil Nr. 2113.

³⁹ Burckhardt a. a. O. IV. Teil Nr. 2112 bis.

Bbl 1913 V, S. 234; 1914 I, S. 379, Verzeichnis der wegen Militärspionage ausgewiesenen Ausländer Nr. 20—29.

§ 12. Der erste Weltkrieg 1914—1918 und der Generalstreik

Die Neutralitätsgesetzgebung und der Zustand der Mobilisation beeinflussten in den Jahren 1914—1920 auch den Geschäftskreis der Bundesanwaltschaft in mannigfacher Weise. Es sollen hier aber nur die Auswirkungen auf dem Gebiete des Staatsschutzes und der politischen Polizei betrachtet werden. Bewusst wird z. B. auf eine Behandlung des Wirtschaftsstrafrechtes verzichtet; damals war zwar auch die Bundesanwaltschaft mit dessen Vollzug beauftragt; die heutige Bundespolizei hat aber mit jener Aufgabe nichts mehr zu tun.

I. Besondere Massnahmen während des Krieges

A. Verordnung betr. Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen

Bereits im Herbst 1914 legte das eidg. Justiz- und Polizeidepartement dem Bundesrat den Entwurf zu einer Verordnung vor, durch welche die Beleidigung und Beschimpfung fremder Staaten, auch ohne Antrag der betreffenden Regierung, unter Strafe gestellt werden sollte¹. Aus verschiedenen Gründen wurde aber noch nicht auf diesen Entwurf eingetreten.

Am 26. März 1915 wurde, veranlasst durch bestimmte Vorgänge bedauerlicher Art², ein bundesrätliches Kreisschreiben erlassen, in dem festgestellt wurde, dass in weiten Kreisen der Bevölkerung Sympathien und Antipathien in bezug auf die beiden kriegführenden Parteien in einer Art und Weise zum Ausdruck gebracht würden, die mit der Stellung und den Pflichten eines neutralen Staates nicht vereinbar seien. Die Behörden wurden angewiesen, hauptsächlich auch auf solche Verstösse der Presse zu achten; ganz besonders aber wurde die Ueberwachung

¹ Burckhardt a. a. O. IV. Teil Nr. 2028.

² Neutralitätsbericht Nr. 2 des Bundesrates v. 19. Febr. 1916, S. 11 ff.

der Ausländer empfohlen. Es sollte mit rücksichtsloser Strenge gegen alle vorgegangen werden, die den Pflichten aus der Gewährung der Gastfreundschaft eines neutralen Staates zuwiderhandelten. Ausserdem ersuchte der Bundesrat das Justiz- und Polizeidepartement nun doch um einen Entwurf³, wie er im Herbst 1914 bereits vorgelegt worden war. Nach mehrfacher Prüfung wurde die neue Vorlage am 2. Juli 1915 angenommen und sofort in Kraft gesetzt⁴. Für die auf Grund dieser neuen Rechtsnorm anzuhebenden Strafverfolgungen ernannte der Bundesrat Prof. W. Burckhardt zum ausserordentlichen Bundesanwalt⁵. Eine Strafverfolgung konnte aber nur auf Beschluss des Bundesrates hin eingeleitet werden. Dieser war auch befugt, bestimmte Gegenstände auf administrativem Wege einziehen zu lassen, wenn keine Strafverfolgung eingeleitet wurde. Für die strafgerichtliche Beurteilung wurde das Bundesstrafgericht als zuständig erklärt⁶. Bereits im Laufe des Jahres 1915 wurden auf Grund der Verordnung vom 2. Juli gl. J. in zwei Fällen Strafverfolgungen eingeleitet⁷.

Im 2. Neutralitätsbericht vom 19. Febr. 1916⁸ sprach sich der Bundesrat für eine weitere Beibehaltung dieser Verordnung aus. Er betonte ausdrücklich die Bedeutung dieses Bundesbeschlusses, die nicht allein oder auch nur in erster Linie in der Sanktion begangener Uebertretungen liege, sondern in der prophylaktischen Wirkung; das blosse Bestehen einer solchen Vorschrift verhindere eine publizistische Anarchie, gegen die sonst ein ausreichender Schutz nicht vorhanden sei. Auch im 3. Neutralitätsbericht äusserste sich der Bundesrat in ähnlicher Weise⁹. Es werden in diesem gewisse Vorwürfe der Unnötigkeit und sogar der Verfassungswidrigkeit der Verordnung vom 2. Juli 1915 betr. Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen mit Hinweisen auf den Entscheid des Bundes-

³ Bbl 1916 I, S. 335.

⁴ AS 31 S. 249, aufgehoben am 2. Dez. 1918. AS 34 S. 1211.

⁵ Bbl 1915 III, S. 41.

⁶ Burckhardt a. a. O. IV. Teil Nr. 2028, II.

⁷ BGE 41 I, S. 551 ff., vgl. auch Bbl 1916 I, S. 335 ff., 1917 II, S. 199.

⁸ Zweiter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. Aug. 1914 getroffenen Massnahmen, vom 19. Febr. 1916, S. 11 ff.

⁹ Neutralitätsbericht a. a. O. Nr. 3 vom 15. Mai 1916, S. 4 ff.

gerichtetes i. S. Millioud ¹⁰ vom 14. Dez. 1915 widerlegt. Im Laufe des Krieges wurden durch den ausserordentlichen Bundesanwalt in 67 Fällen Untersuchungen eingeleitet. Nur in 4 Fällen gelangte aber das Bundesgericht zu Schuldsprüchen, nämlich i. S. Brunner am 5. Febr. 1917, i. S. Vuille am 1. Febr. 1918, i. S. Perri am 9. Juli und 9. Sept. 1918 und zuletzt i. S. Andrei am 10. Okt. 1918 ¹¹. In 6 weiteren Fällen gelangte die dem Bundesrat zustehende administrative Einziehung von Material zur Anwendung. — Am 2. Dez. 1918 wurde die Verordnung vom 2. Juli 1915 durch Bundesratsbeschluss aufgehoben ¹².

*B. Bundesratsbeschluss betr. Nachrichtendienst
zugunsten fremder Staaten*

Von der Neutralitätsgesetzgebung war es aber hauptsächlich der Bundesratsbeschluss vom 22. Februar 1916 ¹³ betr. den Nachrichtendienst zugunsten fremder Mächte, der das Arbeitsgebiet der Bundesanwaltschaft ganz besonders belastete ¹⁴. Durch diesen Beschluss wurde das Betreiben des Nachrichtendienstes auf schweizerischem Gebiet zugunsten einer fremden Macht der militärischen Gerichtsbarkeit entzogen (Art. 1). Als neu zuständig wurde das Bundestrafgericht bezeichnet, ausgenommen in den Fällen, wo der Täter bereits der Militärgerichtsbarkeit unterstellt war, oder wenn neben dem unerlaubten Nachrichtendienst auch das Delikt des Verrates in Frage stand (Art. 2). Die Leitung der Polizeimassnahmen in bezug auf den unerlaubten Nachrichtendienst wurde der Bundesanwaltschaft übertragen (Art. 3). Die Nachrichtenabteilung des Armeestabes, die Heerespolizei und die kant. Polizeiorgane wurden zur Mitarbeit verpflichtet. Art. 6 regelte dabei die Fragen der Zusammenarbeit. Der Bundesrat hatte für diese Geschäfte einen ausserordentlichen Bundesanwalt und für die Voruntersuchungen

¹⁰ BGE 41 I, S. 551 ff.

¹¹ Sämtliche Entscheide sind nicht publiziert. Näheres im Schlussbericht des ausserord. Bundesanwaltes Prof. G. Burckhardt vom 6. Febr. 1918 und in den Geschäftsberichten der Bundesanwaltschaft für 1915 bis 1917.

¹² AS 34 S. 1211.

¹³ AS 32 S. 60/62.

¹⁴ Lüthi a. a. O. S. 195/196.

einen oder mehrere ausserordentliche Untersuchungsrichter zu bezeichnen¹⁵. Ueber die Eröffnung der gerichtlichen Verfolgung hatte die Bundesanwaltschaft selbständig zu entscheiden, mit Ausnahme der Fälle, wo der Täter der militärischen Gerichtsbarkeit unterstand. Im 2. Neutralitätsbericht begründet der Bundesrat den Erlass dieser Bestimmungen in folgender Weise¹⁶:

«Das Betreiben von Nachrichtendienst auf Schweizergebiet zugunsten fremder Staaten ist von der eigentlichen Spionage, die einen besonders wichtigen Fall des Kriegsverrates, d.h. eines gegen unsere eigenen militärischen Interessen gerichteten Vergehens darstellt, grundsätzlich verschieden. Der Nachrichtendienst, bei dem als Geschädigte nur fremde Staaten in Betracht kommen, wird bestraft, weil dieses in der Regel von verkommenen Personen betriebene Geschäft unter Umständen die Neutralität kompromittieren kann, hauptsächlich aber, weil wir unsern Boden von diesen zweifelhaften Elementen säubern und die Versuchung von unserer eigenen Bevölkerung fernhalten wollen. Die seit der Mobilmachung gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass die Nachrichtenvermittlung in der Tat ausschliesslich fremde Staaten berührt. In keinem Falle konnte eine Anklage auf Verrat ausgedehnt werden und nie war auch nur genügend Anlass zu einem derartigen Verdachte vorhanden¹⁷. Die Armee hat somit an der Verfolgung dieser Delikte nur ein mittelbares Interesse, und es erscheint die Ueberweisung an die Bundesanwaltschaft und im Zusammenhang damit die Spruchkompetenz an das Bundesstrafgericht sachlich um so mehr gerechtfertigt, als die Behandlung solcher Straffälle in engem Zusammenhang mit der Fremdenpolizei steht, welche zum Tätigkeitskreise der Bundesanwaltschaft gehört.»

Als ausserordentlichen Bundesanwalt wählte der Bundesrat am 1. Mai 1916 Obergerichter Bäschlin in Bern, der diese Tätigkeit im Nebenamt bis Ende April 1920 ausübte¹⁸. Mit der Lei-

¹⁵ 2. Neutralitätsbericht vom 19. Febr. 1916, S. 19 ff.
Burckhardt a. a. O. IV. Teil Nr. 2029.

¹⁶ Zit. 2. Neutralitätsbericht 1916 S. 20.

¹⁷ Es sei hier darauf hingewiesen, dass gerade in dieser Richtung im zweiten Weltkrieg 1939—1945 die Lage eine ganz andere war.

¹⁸ Bbl 1916 I, S. 235, 1921 II, S. 381.

tung der gerichtlichen Polizei wurde der Sekretär der Bundesanwaltschaft, Fritz Hodler betraut. Diese Dienstordnung trat auf den 15. März 1916 in Kraft ¹⁹.

Eine Uebersicht über die gegen den Nachrichtendienst zugunsten fremder Mächte auf Grund des BRB vom 22. Febr. 1916 getroffenen Massnahmen ergibt folgendes Bild ²⁰:

Vom März 1916 bis Frühjahr 1920 wurden von der Bundesanwaltschaft in 1207 Fällen polizeiliche Untersuchungen eingeleitet. In 150 Fällen wurden dem Bundesgericht 462 Angeklagte überwiesen; davon wurden 61 freigesprochen und bei 14 das Verfahren aufgeschoben oder eingestellt. Von den 387 Verurteilten waren 156 Schweizerbürger; eine Zahl, die immerhin zeigt, dass schon damals gewisse Verlockungen bestanden, denen auch Inländer nicht zu widerstehen vermochten. Der Nachrichtendienst wurde von beiden Kriegsparteien in der Schweiz etwa gleich stark betrieben. — Im Gesamten reichten 11 Verurteilte Kassationsbeschwerden ein, die aber alle abgelehnt wurden, ebenso erging es dem einzigen Revisionsbegehren. — Am 26. April 1920 wurde der BRB vom 22. Februar 1916 aufgehoben, der ausserordentliche Bundesanwalt und die ausserordentlichen Untersuchungsrichter entlassen ²¹.

II. Sonstige Straffälle politischer Natur

Diese sollen hier kurz erwähnt werden, weil auch sie grösstenteils unter dem Einfluss des Krieges und des Generalstreiks entstanden und die Arbeitslast der Bundesanwaltschaft nicht wenig vergrössern halfen.

A. Sprengstoffverbrechen

Gerade hier lässt sich in hohem Masse ein gewisser Zusammenhang mit den Kriegsverhältnissen feststellen.

1. Bombenfund im Bahnhof Lausanne im August 1916 ²².

¹⁹ Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1916, S. 205.

²⁰ 15. Neutralitätsbericht S. 16 ff.

Burckhardt a. a. O. IV. Teil, Nr. 20—30.

²¹ AS 36 S. 241.

²² Geschäftsbericht des Bundesrates 1917, S. 242.

2. Bombenattentate gegen das Kraftwerk Rheinfelden im Oktober 1916 und gegen die Aluminiumfabrik Chippis im Mai 1917 ²³.
3. Anschlag gegen die Lonzwärke in Waldshut im Mai 1917 ²⁴.
4. Terroraktionen im Auftrage des deutschen Generalstabes und Zürcher Bombenaffäre ²⁵.
5. Sprengstoffdiebstähle vom Jahre 1918 ²⁶.

B. Verbrechen gegen die innere und äussere Sicherheit des Landes

1. Durch BRB vom 12. Nov. 1918 wurde eine allgemeine gerichtliche Untersuchung eröffnet. Es sollte festgestellt werden, in welcher Weise die Sowjetmission und die in der Schweiz lebenden Ausländer und kommunistischen Schweizerbürger an einem Unternehmen zur Störung oder Gefährdung der innern oder äussern Sicherheit und der verfassungsmässigen Ordnung beteiligt waren oder zu diesem Verbrechen aufgefordert hatten. Trotz gewaltiger Fahndungsarbeit konnten aber keine genügenden Beweismittel für die Erhebung einer Anklage gefunden werden. Sowohl die Bundesanwaltschaft als auch die eidg. Untersuchungsrichter waren übereinstimmend der Auffassung, dass die Untersuchung einzustellen sei. Der Bundesrat verfügte deshalb am 27. Febr. 1920 die Einstellung des Verfahrens ²⁷.

2. Besonderer Erwähnung bedürfen hier auch die im Zusammenhang mit der oben genannten Untersuchung vorgenommenen Erhebungen betr. den Generalstreik im Nov. 1918 und das sog. Memorial Grimm ²⁸.

²³ Geschäftsbericht 1918, S. 259.
Lüthi a. a. O. S. 120.

²⁴ Geschäftsbericht 1918, S. 259/60.
Lüthi a. a. O. S. 120; vgl. auch ein diesbezügl. Begnadigungsgesuch in Bbl 1921 V, S. 59/60.

²⁵ Lüthi a. a. O. S. 121.
Geschäftsbericht 1918 S. 259; 1919 S. 331—334.

²⁶ Geschäftsbericht 1919 S. 334.
Lüthi a. a. O. S. 121 ff.

²⁷ Geschäftsbericht 1920 S. 335 ff.

²⁸ Grimm: Entwurf betr. die Generalstreikfrage, gerichtet an die Konferenz vom 1. März 1918 in Olten.
Geschäftsbericht 1920 S. 341 ff.

3. Die Bundesanwaltschaft und die Untersuchungsrichter wiesen in ihren Berichten darauf hin, dass die Untersuchung auf Grund des BRB vom 12. Nov. 1918 mit aller Deutlichkeit die Mangelhaftigkeit der Bestimmungen des damaligen Bundesstrafrechtes betr. die Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit des Landes ergeben hätten. Sie betonten, zum wirksamen Schutze der Verfassung seien insbesondere Strafbestimmungen gegen die Streiks und die Aufreizung zu Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung und innere Sicherheit nötig²⁹. Dem wäre noch beizufügen, dass es auch an den unbedingt nötigen Untersuchungsorganen mangelte; hauptsächlich fehlte eine eigentliche politische Polizei, hätte doch eine solche, gut organisiert, die revolutionären Strömungen, wenn auch nicht vermeiden, so doch viel eher erkennen und bekämpfen können. Inwieweit auch mit Präventivmassnahmen etwas hätte erreicht werden können, soll hier nicht weiter untersucht werden.

4. Die gleichen Schlussfolgerungen gelten auch für die gewaltsame Befreiung des Arbeitersekretärs Konrad Wyss im Jahre 1919³⁰. Auch dieser Fall wäre sehr wahrscheinlich zu vermeiden gewesen, wenn es nicht an einer politischen Polizei gefehlt hätte.

C. Beschädigung fremder Fahnen

Bereits im Jahre 1913 hatte sich die Bundesanwaltschaft in zwei Fällen mit der Beschädigung fremder Flaggen auf schweizerischem Gebiete zu befassen. Es war damals ausdrücklich festgestellt worden, dass eine völkerrechtswidrige Handlung nach Bundesstrafrecht nur vorliegen könne, wenn die beschädigte Fahne auf eine obrigkeitliche Anordnung eines fremden Staates, bzw. seiner Vertreter in der Schweiz angebracht worden sei. Auch liege bei einer solchen Tat eine strafbare öffentliche Beschimpfung des fremden Volkes nur dann vor, wenn der Täter dies mit dem Herunterreißen habe bezwecken wollen³¹.

²⁹ Geschäftsbericht 1920 S. 342.

³⁰ Geschäftsbericht 1919 S. 330; 1920 S. 345.

Lüthi a. a. O. S. 122.

³¹ Bbl 1914 I, S. 525 ff.; 1917, II. S. 198.

Burckhardt a. a. O. IV. Teil Nr. 2046.

III. Ausweisungen von Ausländern auf Grund von Art. 70 BV

A. *Wegen anarchistischer und antimilitaristischer Propaganda und anderweitiger Gefährdung der allgemeinen Sicherheit*

1. In den Kriegsjahren 1914—1917 wurden total 31 Personen wegen anarchistischer und antimilitaristischer Umtriebe und anderweitiger Gefährdung der allgemeinen Sicherheit auf Antrag der Bundesanwaltschaft ausgewiesen³².

2. Infolge des Generalstreikes und der Unruhen in Zürich nahm auch die Zahl der Ausweisungsverfügungen zu. So wurden im Jahre 1918 56, 1919 123 Personen ausgewiesen³³.

3. Im Jahre 1920 fanden wegen Gefährdung der allgemeinen Sicherheit nur noch 3 Ausweisungen statt, dagegen wurden zahlreiche Fälle in Verbindung mit der eidg. Zentralstelle für Fremdenpolizei durch polizeiliche Ausschaffung erledigt³⁴.

B. *Ausweisungen wegen neutralitätswidriger Handlungen und wegen Verdachtes von militärischer Spionage*

Während den Jahren 1914—1920 wurden wegen neutralitätswidrigen Handlungen durch den Bundesrat auf Antrag der Bundesanwaltschaft 17 Personen ausgewiesen. Wegen Verdachtes von militärischer Spionage sind in der gleichen Zeit 73 Ausländer ausgewiesen worden³⁵.

C. *Ausweisungen wegen Vergehen gegen die Kriegswirtschaft und wegen Wuchers*

Obschon eigentlich nicht eine politisch-polizeiliche Aufgabe, war im ersten Weltkrieg die Ahndung der kriegswirtschaftlichen Verbrechen weitgehend der Bundesanwaltschaft übertragen worden. Diese beantragte dem Bundesrate in verschiedenen Fällen die Ausweisung von Ausländern auf Grund von Art. 70 BV, da die innere Sicherheit und Ordnung durch ihre wirt-

³² Geschäftsbericht 1914 S. 87; 1915 S. 104; 1916 S. 210; 1917 S. 244.

³³ Geschäftsbericht 1918 S. 262; 1919 S. 338.

³⁴ Geschäftsbericht 1920 S. 356.

³⁵ Geschäftsbericht 1914 S. 87; 1915 S. 104; 1916 S. 209; 1917 S. 243.

schaftlichen Vergehen gefährdet sei. Es kann hier nicht näher auf diese Art der Ausweisungsfälle eingegangen werden; immerhin zeigen sie, in welch weitem Rahmen Art. 70 der BV zur Anwendung gelangen kann ³⁶.

D. Internierung ausgewiesener Ausländer

1. Am 11. Juni 1917 überwies der Bundesrat eine Anzahl fremder Deserteure, welche sich an Unruhen in La Chaux-de-Fonds beteiligt hatten, aber wegen des Krieges nicht ausgewiesen werden konnten, der Heerespolizei zur Internierung in geeigneten Anstalten ³⁷.

2. Dem französischen Deserteur Henri Guilbeaux, der revolutionäre Propaganda betrieben hatte, dessen Ausweisung aber nicht möglich schien, wurde der Aufenthalt in den Grenzkantonen untersagt und eine ernste Verwarnung erteilt. Am 7. Dezember 1918 musste Guilbeaux dann doch ausgewiesen werden, da er die Warnung nicht befolgt hatte ³⁸.

3. Die Vollziehung der Landesverweisung auf Grund strafrichterlicher Urteile war während des Krieges, wie die administrative Ausweisung ebenfalls, oft sehr schwierig, wenn nicht unmöglich. Zum Teil besaßen die Verurteilten keine Ausweispapiere, zum Teil handelte es sich um politische Flüchtlinge, denen im Auslande hohe Strafen erwartet hätten und die deshalb nicht abgeschoben werden durften. Zwar hätte die gerichtliche Landesverweisung in Gefängnisstrafe umgewandelt werden können, im Gegensatz zur administrativen Ausweisung. Dieser Ausweg wurde aber nur sehr selten benützt, weil nach verbüsster Gefängnisstrafe die an und für sich unerwünschten Elemente nicht mehr hätten abgeschoben werden können. In den meisten Fällen wurde eine günstige Gelegenheit abgewartet und die Verurteilten bis dahin einfach unter Polizeiaufsicht gestellt ³⁹.

³⁶ Geschäftsberichte 1914—1920, sowie die Neutralitätsberichte I—XX.

³⁷ Burckhardt a. a. O. IV. Teil Nr. 2117.

³⁸ Bbl 1918 IV S. 702.

Burckhardt a. a. O. IV. Teil Nr. 2117 II.

³⁹ Geschäftsbericht 1918 S. 254 ff.

E. Die Ausweisung von Münzenberg und ihre Folgen

Am 20. November 1917 beschloss der Bundesrat die Ausweisung des deutschen Staatsangehörigen Wilhelm Münzenberg. Als Sekretär des Zentralverbandes der sozialdemokratischen Jugendorganisationen der Schweiz und der interkantonalen Vereinigung sozialdemokratischer Jugendorganisationen hatte dieser seinen Aufenthalt in der Schweiz zu antimilitaristischer Propaganda missbraucht. Er hatte junge Leute zur Verweigerung der militärischen Dienstpflicht verleitet und sich an Unruhen in Zürich beteiligt. Die Ausweisung sollte aber erst nach Erledigung des gegen Münzenberg eingeleiteten Strafverfahrens wegen Aufruhrs vollzogen werden ⁴⁰. Münzenberg reichte gegen seine Ausweisung ein Wiedererwägungsgesuch beim Bundesrate und event. einen Rekurs an die Bundesversammlung ein. Der Bundesrat beschloss am 1. März 1918 auf dieses Gesuch nicht einzutreten, auch wies er den Eventualantrag eines Rekurses an die Bundesversammlung ab, da die Fremdenausweisung durch den Bundesrat nach feststehender Praxis eine endgültige sei ⁴¹.

Dieser Entscheid und die Ausweisung Münzenbergs wurde aber im Nationalrate von den Sozialdemokraten heftig angegriffen. So verlangte ein Postulat von Nationalrat Platten sogar die Annullierung der Ausweisung. Von bürgerlicher Seite wurde indessen der Bundesrat kräftig unterstützt, teilweise sogar ein noch schärferes Vorgehen verlangt. Die Postulate der zwei bürgerlichen Nationalräte Keller und Musy wurden am 26. April 1918 mit grossem Mehr vom Rate angenommen und dadurch der Bundesrat weitgehend in seinem Vorgehen unterstützt. Das Postulat Platten wurde abgewiesen. Während der Sommersession 1918 stimmte auch der Ständerat dem Postulate Keller zu. Der Bundesrat wurde darin eingeladen, die bisherige Asylrecht- und Ausweisungspraxis mit den neuen Verhältnissen in Einklang zu bringen. Insbesondere wurde verlangt, dass Art. 70 BV in Zukunft auch dann zur Anwendung gelange, wenn es sich um Deserteure und Refraktäre handle, die sich dem gewährten Asyl

⁴⁰ Bbl 1917 IV, S. 573 ff.

⁴¹ Bbl 1918 I, S. 358 ff. und X. Neutralitätsbericht S. 20 a und b.

als unwürdig erwiesen hätten ⁴². Durch die Vollziehung der Ausweisung Münzenbergs war das Postulat von Nationalrat Musy inzwischen gegenstandslos geworden.

In der Folge wurde der Bundesanwaltschaft, welcher bisher nur die Beantragung zugestanden hatte, auch die Vollziehung der Ausweisungen übertragen ⁴³. Bisher waren diese durch die Polizeiabteilung des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes durchgeführt worden. Durch die Regelung von 1919 wurde in bezug auf die Zentralisation der politischen Polizei insoweit ein Schritt vorwärts gemacht, als jetzt doch wenigstens die Beantragung und die Vollziehung der Ausweisungen in die Hand ein und derselben Institution gelegt wurden. Viel Zeit und Umtriebe konnten dadurch eingespart werden.

IV. Zusammenfassung

Aus den Geschehnissen der Aktivdienstzeit 1914—1918 und des Generalstreiks im November 1918 und seinen Folgen lassen sich in bezug auf die politische Polizei der Schweiz die folgenden Feststellungen machen:

1. Trotzdem 1914—1920 die grösste Gefahr noch von ausländischen Agitatoren drohte, waren bereits zahlreiche Schweizerbürger aktiv an den Angriffen gegen unsern Staat beteiligt ⁴⁴.

2. Die politische Fremdenpolizei, früher die Hauptaufgabe der Bundesanwaltschaft auf politisch-polizeilichem Gebiete, wurde jetzt zu einer Teilaufgabe.

3. Da es an genügenden Strafbestimmungen für den Staatsschutz mangelte, war die Bundesanwaltschaft gegenüber gewissen von Schweizern verübten Delikten machtlos ⁴⁵.

⁴² Burckhardt a. a. O. IV. Teil Nr. 2108.

⁴³ AS 35 S. 960.

Bbl 1920 II. Teil S. 61 ff.

⁴⁴ Typisches Bsp. der Generalstreik 1918; vgl. darüber: De Vallière P. «Die rev. Umtriebe in der Schweiz 1916—1919», Schaffhausen 1928, und Brupacher Er. «Zürich während Krieg und Landesstreik», Zürich 1928.

⁴⁵ Die in den Generalstreik verwickelten Ausländer konnten auf administrativem Wege ausgewiesen werden, auch wenn gegen sie nicht genügend Gründe für eine strafrechtliche Anklage vorlagen. Gegenüber den beteiligten Schweizern konnte aber nur auf Grund der damals mangelhaften Staatsschutzbestimmungen und dem Militärstrafrecht vorgegangen werden.

Vgl. Bbl 1921 II, S. 381 ff.

4. Durch die Uebertragung der Durchführung der Ausweisung an die Bundesanwaltschaft wurde eine leichtere Kontrolle und eine schnellere Erledigung der Ausweisungsfälle garantiert.

5. Die bei der Bundesanwaltschaft eingerichtete Zentralstelle der politischen Polizei scheint funktioniert zu haben. Die periodischen Mitteilungen der Bundesanwaltschaft über Beobachtungen und Ueberwachungen erfolgten regelmässig, aber die politisch zeitweise zu stark abhängigen kantonalen Polizeibehörden zogen nicht immer die nötigen Konsequenzen ⁴⁶.

6. Die Bundesanwaltschaft, wie sie 1889 geschaffen wurde, hat sich auch in den schweren Jahren 1914—1920 im grossen und ganzen bewährt. Gewisse Fehler sind auf die mangelhaften Strafbestimmungen des Bundesstrafrechtes für den Staatsschutz und anderseits auf die grosse Abhängigkeit von den kantonalen Behörden in der Durchführung politisch-polizeilicher Massnahmen zurückzuführen. Es zeigte sich auch in jenen Jahren, dass eine politische Polizei selbständig sein sollte. Die Leitung muss direkt über die nötigen Organe verfügen können ⁴⁷.

§ 13. Versuche zur Erreichung eines erhöhten Schutzes der öffentlichen Ordnung und der innern Sicherheit der Eidgenossenschaft bis 1930

I. Allgemeines

Der Generalstreik und seine Folgen führten zum ersten Male die Mangelhaftigkeit unserer Staatsschutzbestimmungen der Öffentlichkeit deutlich vor Augen. In den Jahren nach dem ersten Weltkriege machten sich überall in der Schweiz Bestrebungen geltend, die auf den verschiedensten Wegen versuchten, diese Uebelstände aus der Welt zu schaffen. Einerseits wurde

⁴⁶ De Vallière a. a. O., wo dies an versch. Bsp. in bezug auf die Hauptführer des Generalstreiks gezeigt wird.

⁴⁷ Vgl. dazu den Bericht des Generalstabschefs an den General über die Mobilmachung und über den Verlauf des Aktivdienstes 1914—18. Spez. S. 354, wo alle Mängel der damaligen politischen Polizei im Zusammenhang mit einem gewissen Versagen des militärischen Nachrichtendienstes aufgezählt werden.

eine stärkere Sicherung unseres Staates durch Abänderung der Verfassung und die damit mögliche Erweiterung der administrativ-polizeilichen Massnahmen auf dem Gebiete der politischen Polizei versucht, anderseits nach einer Ergänzung des bestehenden Strafrechtes getrachtet. Es ist aber dabei nie zu vergessen, dass gerade auf dem Gebiete des Staatsschutzes die Einflüsse der jeweiligen politischen Zustände recht stark sein können. Darum können gewisse Entscheide nur dann verstanden werden, wenn man berücksichtigt, dass neben den rechtlichen in grossem Masse auch politische Fragen mitspielen, ja eventuell sogar ausschlaggebend sind.

II. Versuch zur Erweiterung der Kompetenz des Bundesrates auf dem Gebiet der politischen Polizei

A. Die Schutzhaftinitiative vom Juli 1919

Am 30. Juli 1919 wurde vom Initiativkomitee gegen den Bolschewismus ein Initiativbegehren mit 62 323 Unterschriften eingereicht. Es verlangte die Aufnahme des folgenden Artikels in die Bundesverfassung: «Der Bundesrat hat die Pflicht, Schweizerbürger, die die innere Sicherheit des Landes gefährden; unverzüglich in Schutzhaft zu nehmen¹.»

In einem materiellen Bericht vom 6. September 1920 empfahl der Bundesrat der Bundesversammlung das Initiativbegehren abzulehnen und dem Volke zur Verwerfung zu empfehlen. Er vertrat die Ansicht, die Schutzhaft bedeute einen zu einschneidenden Eingriff in die Freiheit des Bürgers. Das Begehren gehe in dieser Beziehung viel zu weit; die vorgeschlagene Formulierung genüge nicht, um gegenüber Schweizerbürgern Massnahmen zu ergreifen, die sie der Ausübung verfassungsmässiger Rechte berauben würden. Der Bundesrat gab der Auffassung Ausdruck, das gleiche Ziel könne auch auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung durch eine Ergänzung des Bundesstrafrechtes erreicht werden².

¹ Bbl 1919 IV, S. 382; 1919 V, S. 651 ff.

Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Febr. 1920 Nr. 3.

² Bbl 1920 IV, S. 213 ff.

Im Februar 1921 nahm der Ständerat einstimmig den Antrag seiner Kommission auf Ablehnung der Schutzhaftinitiative an. Eine Erklärung im Protokoll würdigte immerhin die gute Absicht der Unterzeichner des Initiativbegehrens³. — In der Junisession lehnte auch der Nationalrat diese Initiative ab. Einzig bei der Begründung der Ablehnung entstand eine gewisse Diskussion, da die verschiedenen Fraktionen die Angelegenheit von entgegengesetzten Standpunkten aus betrachteten⁴. — In der Volksabstimmung vom 18. Februar 1923 wurde die Initiative von Volk und Ständen verworfen⁵.

B. Die Initiative auf Abänderung von Art. 70 BV

(Begehren II der Ausländerinitiative vom März 1920)

Anfangs März 1920 wurde von Staatsschreiber Dr. Renold in Aarau ein mit rund 60 000 Unterschriften versehenes Initiativbegehren eingereicht. Darin wurde die Einführung eines neuen Art. 44bis der Bundesverfassung und die Abänderung des Art. 70 angestrebt⁶.

Da das Begehren zwei verschiedene Materien betraf, beantragte der Bundesrat die beiden Teile getrennt zur Abstimmung bringen zu lassen⁷. In der Wintersession 1920/21 stimmte die Bundesversammlung diesem Antrag zu⁸. In seinem Bericht vom 6. Juni 1921 erklärte sich der Bundesrat mit den Wünschen der Initianten durchaus einverstanden, stellte aber fest, dass auch mit der bisherigen Fassung von Art. 70 BV die gleichen Ziele erreicht werden könnten. Er beantragte deshalb die Ablehnung des zweiten Teiles der Ausländerinitiative⁹. Die Räte beschloss dem Volke die Verwerfung zu empfehlen¹⁰. Das Begehren wurde am 11. Juni 1922 von Volk und Ständen verworfen¹¹.

³ Stenogr. Bulletin des Nat. R. 1921, S. 60—70.

⁴ Sten. Bull. des Nat. R. 1921, S. 254—362.

⁵ Bbl 1923 I, S. 741 ff., AS 39, S. 116.

⁶ Bbl 1920 I, S. 515 ff. — Die ebenfalls verlangte Einführung eines Art. 44bis der Bundesversammlung wird hier nicht weiter behandelt, vgl. darüber Burckhardt a. a. O. II. Teil, Nr. 325.

⁷ Bbl 1920 IV. Teil, S. 138 ff.

⁸ Uebersicht über die Verhandl. der Bundesvers. Dez. 1920, Nr. 5.

⁹ Bbl 1921 III, S. 335 ff.

¹⁰ Uebersicht über die Verhandl. der Bundesvers. Okt. 1921, Nr. 8.

¹¹ Bbl 1922 II, S. 1 ff. u. S. 871 ff.

III. Versuche zur Erweiterung des strafrechtlichen Staatsschutzes

A. *Postulat zur Einführung eines Streikgesetzes, Dezember 1918*

Veranlasst durch den Generalstreik, stellte die Bundesbahnkommission des Ständerates im Dezember 1918 folgendes Postulat:

«Der Bundesrat wird eingeladen, Bericht und Antrag darüber einzubringen, ob ein Gesetz zu erlassen sei, durch das der Streik bei allen öffentlichen und privaten Verwaltungen und Betrieben, die dem Verkehr, der öffentlichen Sicherheit, der Volksgesundheit oder der Volksernährung dienen, unter Strafe gestellt wird.

Ob durch dieses Gesetz auch die Erklärung eines solchen Streikes, die Anstiftung, die Aufforderung, Ueberredung und Gehilfenschaft zur Streikerklärung als strafbar zu erklären sei^{12?}»

In der Februarsession 1919 erklärte Bundesrat Haab, durch ein solches Streikgesetz werde prinzipiell kein neues Recht geschaffen, sondern nur der bestehende Rechtszustand in einem Spezialgesetz fixiert. Nachdem Ständerat Scherrer (St. Gallen) gewisse Bedenken geäußert hatte, setzte sich Bundesrat Müller für das Postulat ein. Er legte dar, dass die vorhandenen Bestimmungen zur Bekämpfung des Streiks nicht genügten, weil überall die Anwendung von Gewalt als Tatbestandsmerkmal aufgestellt sei. Die Anstiftung sei daher auch nur strafbar, wenn sie ein gewaltsames Handeln hervorzurufen bezwecke, weshalb anlässlich des Generalstreiks lange nicht gegen alle Beteiligten habe eingeschritten werden können. Der Ständerat stimmte in der Folge dem Postulate zu.

B. *Die Umsturznovelle vom 11. April 1921 (Lex Häberlin)*

Im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates für das Jahr 1920 wurde hervorgehoben, dass das Bundesstrafrecht in bezug auf die Verbrechen gegen die verfas-

¹² Uebersicht über die Verhandl. der Bundesvers. Febr. 1919, Nr. 103.
Bürckhardt a. a. O. IV. Teil, Nr. 2033.

sungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit des Landes der sofortigen Ergänzung bedürfe. Die Bundesstrafgesetzgebung sei so auszubauen, dass sie eine wirksame Waffe gegen die immer noch tätige Umsturbewegung werde¹³. Am 11. April 1921 legte der Bundesrat den eidgen. Räten den Entwurf eines Bundesgesetzes vor, durch welchen der dritte Titel des geltenden Gesetzes über «die Verbrechen gegen die staatliche Ordnung und die innere Sicherheit des Bundes und der Kantone» ersetzt werden sollte¹⁴. In Art. 45—50 des Entwurfes waren Strafbestimmungen gegen Hochverrat, Aufruhr, Widersetzung, Wahlvergehen, Gefährdung der staatlichen Ordnung und Sicherheit, Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten, Untergrabung der militärischen Disziplin, Ungehorsam gegen Befehle und Verordnungen und gegen Landfriedensbruch enthalten. In Art. 51 wurde die Zuständigkeit der verschiedenen Gerichte geregelt, während Art. 52 Vorschriften betr. das Einziehen von Gegenständen enthielt. — Auf Antrag seiner Kommission genehmigte der Ständerat den bundesrätlichen Entwurf mit einigen geringfügigen Abänderungen¹⁵.

Im Gegensatz dazu machte sich aber im Nationalrate eine starke parteipolitische Opposition geltend. Nach einer langen Debatte beschloss der Rat am 14. Dezember 1921 mit 127 gegen 38 Stimmen dann doch Eintreten. Bei der Beratung der einzelnen Artikel wurden zahlreiche Abänderungsanträge gestellt, jedoch grösstenteils abgelehnt; die angenommenen Aenderungen gehen meist auf föderalistische Bedenken zurück¹⁶. Am 21. Dezember 1921 nahm der Nationalrat schliesslich unter Namensaufruf den Gesetzesentwurf mit 111 gegen 35 Stimmen an. — Der Ständerat stimmte im Januar 1922 den vom Nationalrat vorgenommenen Aenderungen zu¹⁷. Die von einer Redaktionskommission bereinigte Vorlage wurde vom Ständerat am 27. Januar und vom Nationalrat am 31. Januar 1922 angenommen¹⁸. — Da innerhalb der gesetzlichen Frist 149 954 gültige

¹³ Bbl 1921 II, S. 249 ff.; III, S. 462 ff.

¹⁴ Vgl. Stämpfli: Die Novelle zum Bundesstrafrechte SZSTR. S. 97 ff.

¹⁵ Sten. Bull. des Stände-R. 1921, S. 290 ff.

¹⁶ Sten. Bull. des Nat. R. 1921 S. 507 ff.

¹⁷ Sten. Bull. des Stände-R. 1922, S. 1 ff.

¹⁸ Sten. Bull. des Stände-R. 1922, S. 44, des Nat. R. 1922, S. 1—2.
Bbl 1922 I, S. 137 ff.

Referendumsunterschriften eingereicht wurden, musste das Gesetz der Volksabstimmung unterbreitet werden ¹⁹. — Das Volk verwarf am 24. September 1922 die Vorlage und verunmöglichte dadurch die Einführung von wirklich genügenden strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen ²⁰.

Ob und wie weit damals der Souverän einen Fehler begangen hat, kann hier nicht weiter untersucht werden; eines steht aber fest: Betrachten wir heute jenen Volksentscheid, so scheint er uns vollkommen unbegreiflich, mag er damals auch verständlich erschienen sein ²¹.

IV. Zusammenfassung

Ueberblickt man die Ergebnisse der Bestrebungen auf dem Gebiete der Verstärkung des Staatsschutzes in den Jahren nach dem Kriege, so muss man feststellen, dass bis 1930 den beim Generalstreik gemachten Erfahrungen und den Bestrebungen der einsichtigen obersten Landesbehörde zum Trotz absolut keine Fortschritte in dieser Beziehung erzielt werden konnten. Die Gründe für diese uns heute kaum begreifliche Haltung des Souveräns zu untersuchen, würde weit über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen und muss deshalb unterlassen werden.

Wir müssen uns hier mit der Feststellung begnügen, dass 1930 die Bundesanwaltschaft auf dem Gebiete der politischen Delikte keineswegs besser gerüstet dastand, als sie es vor dem Generalstreik 1918 gewesen war.

¹⁹ Bbl 1922 II, S. 4 u. 566 ff.

²⁰ Bbl III, S. 381 ff.

²¹ Gleicher Ansicht Comtesse a. a. O. S. 28.

§ 14. Die Entwicklung und Tätigkeit der Bundesanwaltschaft bis 1930

I. Verhandlungen der Bundesversammlung über die politische Polizei

A. Die Interpellation Grimm vom April 1921

Ostern 1921 hatte Exkönig Karl von Ungarn, der nach seiner Abdankung in unserem Lande ein Asyl gefunden hatte, den Versuch einer Rückkehr nach Ungarn unternommen. Nach dem Misslingen seines Osterfluges wurde Karl der Aufenthalt in der Schweiz von neuem gestattet, was zu einer gewissen innerpolitischen Spannung führte und zu verschiedenen aussenpolitischen Ungelegenheiten Anlass gab¹. Im April 1921 richtete Nationalrat Grimm eine Interpellation an den Bundesrat, in der er sich gegen eine weitere Aufenthaltsbewilligung an König Karl aussprach. Gleichzeitig wurde von katholischer Seite die Interpellation Bossi eingereicht, die eine Bewahrung des traditionellen Asylrechtes forderte.

In der Junisession 1921 wurden beide Interpellationen begründet und von Bundesrat Motta beantwortet. Er erklärte die verschiedenen Gründe, die zu einer erneuten Asylgewährung an Exkönig Karl geführt hatten, betonte aber, diese Bewilligung sei nur erteilt worden, weil Karl seine baldige Abreise aus der Schweiz bekanntgegeben habe. Der Bundesrat habe seine Massnahmen ohne irgendwelchen Druck von aussen und ohne vorgefasste politische oder konfessionelle Meinungen getroffen. Nach der bundesrätlichen Antwort erklärte der Nationalrat das Geschäft als erledigt und lehnte jede weitere Diskussion ab².

B. Die Interpellation Naine im Frühjahr 1924

In ihrem Berichte vom 27. Mai 1921 hatte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates die Prüfung der Frage ange-

¹ Geschäftsber. 1921, S. 48.

² Uebersicht ü. d. Verhandl. der Bund.vers. vom Juni 1921, Nr. 8391.
Vgl. auch Burckhardt a. a. O. IV. Teil, Nr. 2108 III.

regt, ob nicht alle Ausländer anarchistischer und kommunistischer Gesinnung ausgewiesen werden sollten³.

Im Frühjahr 1924 reichte Nationalrat Naine eine Interpellation ein, die sich gegen die Ausweisung von Ausländern bloss auf Grund ihrer politischen Gesinnung aussprach. Der Interpellant betonte, dass eine solche Massnahme nicht mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit vereinbar sei. — Bundesrat Häberlin stellte in seiner Antwort fest, dass in den letzten Jahren nur drei Personen wegen politischer Tätigkeit ausgewiesen worden seien. Nachdem er den von Nationalrat Naine aufgegriffenen Fall ausführlich erläutert hatte, gab der Interpellant zu, dass diese Ausweisung berechtigt gewesen sei⁴...

C. Die Interpellationen Perrier und Zeli vom Februar 1926

Der Redaktor der sozialistischen Zeitung «Libera Stampa», Tonello, war vom BR am 5. Januar 1926 wegen schwerer Angriffe auf die italienische Regierung verwarnt und ihm im Wiederholungsfalle die Ausweisung angedroht worden⁵.

Diese Massnahme führte zuerst zu einer Interpellation im Grossen Rate des Kts. Tessin. Im Februar wurden dann auch im Nationalrate zwei diesbezügl. Interpellationen eingereicht; eine bürgerliche von Nationalrat Perrier, die einfach über die getroffenen Massnahmen Auskunft verlangte, und eine sozialistische durch Nationalrat Zeli, welche dem BR die Verletzung der Pressefreiheit, des Asylrechts und der Souveränität des Kts. Tessin vorwarf. — Beide Interpellationen wurden am 10. Februar 1926 durch Bundesrat Motta ausführlich beantwortet⁶.

D. Postulat Nobs im Februar 1926

Bei Anlass der Beratung der obenerwähnten Interpellationen zum Fall Tonello reichten Nationalrat Nobs und 32 sozialdemokratische Mitunterzeichner im Februar 1926 ein Postulat ein. Darin wurde der BR angefragt, ob die bisherige administrative

³ Bbl 1921 III, S. 463.

⁴ Sten. Bull. des Nat. R. 1924, S. 420 ff.

⁵ Geschäftsber. 1926, S. 303.

⁶ Sten. Bull. des Nat. R. 1926, S. 36 ff.

Ausweisungspraxis nicht durch ein gerichtliches Verfahren zu ersetzen sei.

Bundesrat Häberlin bekämpfte in seiner Antwort vom 12. April dieses Postulat, da es praktisch nicht durchführbar sei. Art. 102 BV gebe dem BR das Recht, für die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu sorgen, also stehe ihm auch die Ausübung der Ausweisungen nach Art. 70 BV zu. Veranlasst durch die Argumente von Bundesrat Häberlin lehnte der Nationalrat das Postulat mit grosser Mehrheit ab ⁷.

E. Die Interpellation Rosselet im Sommer 1927

Auf Grund eines von der Genfer Regierung erlassenen Verbotes des Vortrages eines früheren georgianischen Ministers und einer Erinnerungsfeier für Matteotti reichten Nationalrat Rosselet und weitere sozialistische Mitunterzeichner im Sommer 1927 eine Interpellation ein.

In der Herbstsession erklärte Bundesrat Häberlin, beide Massnahmen seien absolut ohne Zutun des BR erfolgt. Dieser habe aber das zweite Verbot durchaus gebilligt. Der BR habe bereits anlässlich der Vorfälle bei der Matteottifeier von 1926 die Ansicht vertreten, es sollten während der Dauer der Sitzungen des Völkerbundes in Genf keine öffentlichen Versammlungen mehr gestattet werden, die sich gegen eine im Völkerbund vertretene Regierung richteten. Trotz der ausführlichen Erläuterung erklärte sich der Interpellant nicht befriedigt ⁸.

F. Die Motion Grimm von 1930

Veranlasst durch die am 22. Nov. 1930 erfolgte Verurteilung des Italieners Bassanesi und die im Zusammenhang mit dessen Mailandflug erfolgten Ausweisungsbeschlüsse reichte Nationalrat Grimm am 1. Dez. 1930 eine Motion ein. Sie wurde in der Dezembersession vom Nationalrat behandelt. Dem BR wurde

⁷ Uebersicht ü. d. Verhandl. der Bund.vers vom April 1926, Nr. 61. Es ist hier noch zu erwähnen, dass von Nat. Rat Graber bereits im Jahre 1920 eine dem Postulat Nobs entsprech. Motion eingereicht worden war.

Burckhardt a. a. O. IV. Teil, Nr. 2108 VIII.

⁸ Uebersicht ü. d. Verhandl. der Bund.vers Sept. 1927, Nr. 73. Burckhardt a. a. O. IV. Teil, Nr. 2108 IX.

unter anderem von sozialdemokratischer Seite eine Verletzung des Asylrechtes vorgeworfen; auch wurde die Behandlung des Falles als eine Willkürmassnahme des BR bezeichnet. Nachdem aber der Vertreter des BR für die getroffenen Erlasse begründete Erklärungen abgegeben hatte, beschloss der Rat am 4. Dez. 1930 trotz einer starken Opposition der Linken die Motion abzulehnen ⁹.

II. Politische Straffälle

A. Vergehen gegen fremde Staaten und völkerrechtswidrige Handlungen

1. Der Fall Conradi im Jahre 1923 ¹⁰.

Ermordung des sowjetrussischen Delegierten Worowski durch den Russlandschweizer Conradi.

2. Der Fall Justh im Jahre 1926 ¹¹.

Tätliche Beleidigung des ungarischen Ministerpräsidenten Graf Bethlen durch den Emigranten Justh.

3. Der Fall Bassanesi im Jahre 1930 ¹².

Abwurf revolutionärer Propagandaschriften über Oberitalien aus einem von der Schweiz aus gestarteten Flugzeug.

B. Vergehen gegen das Sprengstoffgesetz

Von den in den Jahren 1920—1930 behandelten zahlreichen Fällen ist nur der in der Nacht vom 3. zum 4. März 1920 auf das amerikanische Konsulat in Zürich verübte Bombenanschlag von einer gewissen politischen Bedeutung. Trotz eifrigen Nachforschungen konnten aber gerade in diesem Falle die Täter nicht ermittelt werden ¹³.

In der Wintersession 1924 wurde eine Revision des Sprengstoffgesetzes vorgenommen. Auf Vorschlag des BR waren da-

⁹ Geschäftsber. 1930, S. 284. Sten. Bull. des Nat. R. 1930.

Uebersicht ü. d. Verhandl. der Bund.vers. Dez. 1930, Nr. 47.

¹⁰ Vgl. zu diesem Falle die Begründungen der Bundesanwaltschaft im Geschäftsber. von 1923, S. 354; 1926, S. 355.

¹¹ Geschäftsber. 1926, S. 86 u. 295 ff.

Vergl. auch Stämpfli: Zum Fall Justh, SJZ, Bd. 23, S. 257 ff.

¹² Geschäftsber. 1930, S. 277, 805.

¹³ Geschäftsber. 1920, S. 348.

durch die Strafminima erheblich gesenkt und mehr verbrecherische Tatbestände unterschieden worden¹⁴. Die eigentlich erwartete Vermehrung der Sprengstoffprozesse trat aber nicht ein¹⁵. Es ist dies auf ein allgemeines Zurückgehen der verbrecherischen Verwendung von Sprengstoffen in den Zwanzigerjahren zurückzuführen, das neben dem Aufkommen anderer erfolgversprechender Waffen teilweise auch auf gewisse politische Wandlungen zurückzuführen ist. Die vor und während des ersten Weltkrieges überall tätigen Anarchisten verschwanden langsam von der politischen Bildfläche und wurden immer mehr durch ebenfalls revolutionäre, aber viel nationalistischere Elemente verdrängt¹⁶.

III. Ausweisungsfälle

Die auf Grund von Art. 70 BV erfolgten Ausweisungsbefehle der Jahre 1920—1930 können in den folgenden Gruppen zusammengefasst werden:

1. Gefährdung der innern oder äussern Sicherheit¹⁷.
2. Militärischer Nachrichtendienst und unerlaubte Polizeihandlungen zugunsten fremder Staaten¹⁸.
3. Revolutionäre politische Tätigkeit¹⁹.

IV. Sonstige Massnahmen der politischen Polizei

Auch in den Jahren 1920—1930 sah sich der BR öfters genötigt, von seinen ihm nach Art. 102, Ziff. 8, 9 u. 10 der BV zustehenden Kompetenzen auf polizeilichem Gebiete Gebrauch zu machen durch:

¹⁴ Vgl. Stämpfli: Das revid. Sprengstoffgesetz SZSTR. 1925, S. 51 ff. AS 41, S. 230 ff.

Burckhardt a. a. O. IV. Teil, Nr. 2035.

¹⁵ Bbl 1924 I, S. 589 ff.

Geschäftsber. 1922, S. 370.

¹⁶ Kommunisten, Faschisten und Nationalsozialisten.

¹⁷ Geschäftsber. 1921, S. 403; 1923, S. 354 ff. u. 366; 1926, S. 303; 1927, S. 280; 1928, S. 305; 1929, S. 307.

¹⁸ Geschäftsber. 1924, S. 285; 1928, S. 305; 1929, S. 307; 1930, S. 276 ff u. 284.

¹⁹ Geschäftsber. 1922, S. 378; 1924, S. 284 ff.; 1925, S. 287; 1927, S. 280; 1929, S. 307; 1930, S. 284.

1. Einziehen von revolutionärem Propagandamaterial ²⁰.
2. Verbot des Tragens von verschiedenen Parteiuniformen.

Durch BR-Beschluss wurde 1929 das Tragen ausländischer Rotfrontkämpfer-Uniformen verboten, entsprechend den früher getroffenen Regelungen betr. Verbot des Tragens der fascistischen Schwarzhemden. Diese Anordnungen wurden von der Bundesanwaltschaft beantragt, um innerpolitische Schwierigkeiten zu vermeiden ²¹.

3. Revision der Ausweisungsbeschlüsse aus den Jahren 1914 bis 1918.

In den Zwanzigerjahren wurden sämtliche Ausweisungen aus der Zeit des ersten Weltkrieges einer Revision unterzogen. Dabei hob der BR auf Antrag der Bundesanwaltschaft in Abänderung der bisherigen Praxis mehrere Ausweisungsbeschlüsse, die typische Kriegerscheinungen betrafen, wieder auf ²².

4. Massnahmen zum Schutze der Vertreter fremder Staaten während ihres Aufenthaltes in der Schweiz.

Veranlasst durch verschiedene bedauerliche Vorkommnisse früherer Jahre und im Sinne einer präventiv-polizeilichen Massnahme beauftragte der BR 1922 die Bundesanwaltschaft mit der Anordnung der erforderlichen Vorkehren für die Sicherheit verschiedener durch die Schweiz reisender Staatsoberhäupter ²³. Es sollte in Zusammenarbeit mit andern Behörden dadurch die Möglichkeit von Attentaten und Unfällen auf ein Minimum beschränkt werden. In den folgenden Jahren übertrug der BR der Bundesanwaltschaft immer wieder die Leitung solcher Massnahmen. Durch die vielen internationalen Konferenzen auf schweizerischem Gebiete und die zahlreichen Sitzungen des Völkerbundes in Genf ergab sich mit der Zeit eine nicht zu übersehende Arbeitslast; auch gestaltete sich die Leitung solcher Aktionen für die Bundesanwaltschaft ziemlich schwierig. Es fehlte an dem unbedingt notwendigen Personal. Die jeweils zu treffenden Massnahmen mussten mit den in Betracht fallenden

²⁰ Geschäftsber. 1926, S. 404; 1924, S. 285; 1925, S. 288; 1926, S. 303.

²¹ Geschäftsber. 1929, S. 307; näheres über die Gründe des Uniformverbotes vgl. bei der Behandlung des allgem. Uniformverbotes für alle politischen Parteien v. 12. Mai 1933, siehe § 16 IVa 2.

²² Geschäftsber. 1929, S. 307.

²³ Geschäftsber. 1922, S. 378.

kantonalen Polizeibehörden besprochen werden, z. T. bei bestimmten Staatsbesuchen sogar militärische Kommandostellen in Anspruch genommen werden. Während der Anwesenheit der fremden Staatsoberhäupter hatte die Bundesanwaltschaft ausserdem noch als Verbindungsstelle zwischen den Polizeibehörden der verschiedenen Kantone zu amten. Auch waren immer noch die ausländischen Behörden zu begrüssen; denn die verschiedenen Vorkehrungen hatten sich möglichst nach dem Willen der zu schützenden Persönlichkeiten zu richten. Bestimmte Vorschriften für solche Ueberwachungen sind meines Wissens keine aufgestellt, sondern von Fall zu Fall festgelegt und angeordnet worden ²⁴.

V. Angliederung des Zentralpolizeibüros an die Bundesanwaltschaft

Durch BRB vom 2. Juli 1929 wurden die Dienstzweige des Zentralpolizeibüros aufgeteilt und administrativ neu verteilt ²⁵. Der Bundesanwaltschaft wurde der Erkennungsdienst und das Zentralstrafregister zugewiesen. Der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartements verblieb lediglich noch die Herausgabe des schweiz. Polizeianzeigers. Eine solche administrative Unter- teilung macht sich nur darum nicht nachteilig bemerkbar, weil die drei Dienstabteilungen des Zentralpolizeibüros von den betr. Leitern selbständig geführt werden ²⁶.

Die Institution des schweiz. Zentralpolizeibüros wurde am 26. Okt. 1903 durch BB im Sinne einer polizeilichen Zentralstelle geschaffen. Durch diese Institution sollte den kantonalen und eidgen. Behörden der Kampf gegen das interkantonale und internationale Verbrechen erleichtert werden ²⁷. Diese Aufgabe wurde in drei verschiedenen Dienstzweigen zu lösen versucht ²⁸.

²⁴ Vgl. Geschäftsber. 1924, S. 285; 1925, S. 288; 1926, S. 303; 1927, S. 280; 1929, S. 307; 1930, S. 284.

²⁵ Geschäftsber. 1929, S. 308 ff.

²⁶ Heusser a. a. O. S. 118.

²⁷ Bbl III, S. 762.

²⁸ Ueber das Zentralpolizeibüro vgl. Sessler L.: Die Organ. und Tätigkeit des schweiz. Zentralstrafenregisters, SJZ 33. Jahrg., S. 6 ff. f Kraft: Org. u. Tätigkeit der Ka-Po des Kts. Luzern, Zch. Diss. 1938, S. 83 ff. Heusser a. a. O. S. 113 ff u. S. 129 ff.

Als erster wurde am 1. April 1904 der Erkennungsdienst und der damit in Zusammenhang stehende polizeiliche Informations- und internationale Nachrichtendienst in Betrieb genommen. Im Laufe der folgenden Jahre wurden dann auch die andern Dienstzweige, das Zentralstrafenregister und der schweiz. Polizeianzeiger geschaffen.

A. Erkennungsdienst

Dieser umfasst:

1. Die Fingerabdrucksammlung (Zehnfingersystem), eingeführt 1931.
2. Die monodaktyloskopische Sammlung (Einzelfingerverfahren), eingeführt 1925.
3. Die anthropometrische Sammlung (System Bertillon), eingeführt 1904.
4. Die Handballenabdrucksammlung (System Born).
5. Führung eines Verbrecher-Spezialitätenregisters, endgültig eingeführt 1935. Vorbereitungen werden schon im Geschäftsbericht von 1930 erwähnt. Wie bereits bemerkt, steht mit dem Erkennungsdienst in engem Zusammenhang der polizeiliche Nachrichtendienst; dieser umfasst:
 - a) Den Geschäftsverkehr mit den in- und ausländischen Polizei- und Gerichtsbehörden in bezug auf die Durchführung polizeilicher Massnahmen jeglicher Natur.
 - b) Polizeiliche Auskunftserteilung aller Art betr. verhaftete, ausgeschriebene oder eines Deliktes verdächtiger Personen ²⁹.

B. Zentralstrafenregister

Daselbe wurde durch den BB vom 26. Okt. 1903 geschaffen. Es umfasst alle rechtsgültigen Strafurteile von eidgen. und kantonalen Behörden, welche durch eine besondere Verordnung des BR als eintragungspflichtig bezeichnet worden sind, dazu werden auch noch sämtliche Strafurteile registriert, die von ausländischen Gerichten über Schweizer erlassen wurden ³⁰.

²⁹ Geschäftsber. 1929, S. 309.

³⁰ Sessler a. a. O., StGB Art. 359 ff., VO des BR über das Strafregister vom 14. 11. 1941, AS 57. 1297.

Dieser hat die folgenden Punkte zu berücksichtigen:

1. Steckbriefe, die von den Kantonen oder vom Bund erlassen werden.
2. Aufenthalts-Ausforschungen.
3. Die vom BR auf Grund von Art. 70 BV verfügten Ausweisungen.
4. Anzeigen von Diebstählen und andern Vermögensdelikten, sofern der eingetretene oder beabsichtigte Schaden mindestens Fr. 20.— beträgt.
5. Bekanntmachungen polizeilicher Natur, die von allgemeinem Interesse sind.
6. Revokationen von Ausschreibungen ³¹.

Der schweiz. Polizeianzeiger ist aus dem bernischen Polizeianzeiger hervorgegangen. Im Zusammenhang mit der Gründung des schweiz. Zentralpolizeibüros wurde diese bernische Institution übernommen und zu einer schweizerischen ausgestaltet ³².

VI. Zusammenfassung

Ueberblickt man die Ereignisse und Geschehnisse der ersten zehn Jahre nach dem ersten Weltkrieg, so kann man über die Tätigkeit der Bundesanwaltschaft und speziell im Hinblick auf die politische Polizei die folgenden Feststellungen machen:

1. Die Bundesanwaltschaft zeigte sich den an sie gestellten Anforderungen weitgehend gewachsen; es lässt sich aber eine gewisse Arbeitsüberlastung konstatieren.

2. Verschiedene trotz allem vorgekommene Misserfolge auf dem Gebiete der politischen Polizei hängen weitgehend mit dem Mangel an genügenden Staatsschutzbestimmungen zusammen.

3. Der für die ersten Nachkriegsjahre feststellbare Rückgang von politischen Straffällen, der sich in den Geschäftsberichten in bezug auf die Bundesanwaltschaft nachweisen lässt, war nur eine vorübergehende Erscheinung. Mit dem stärkeren Auftreten politisch extremer Gruppen wurde immer häufiger die innere

³¹ Kreisschreiben des BR vom 27. Dez. 1905 ZStR 19 126 ff.

³² Krafft a. a. O. S. 85.

und äussere Sicherheit und auch die öffentliche Ruhe und Ordnung gefährdet.

4. Die meisten politischen Schwierigkeiten sind für diese Jahre einerseits auf die kommunistischen und anderseits auf die faschistischen Ideologien und die dazu nötigen Stellungnahmen zurückzuführen. Erschwerend fällt dabei ins Gewicht, dass beide politischen Richtungen, die bald noch durch die nationalsozialistische vermehrt werden sollten, der allgemeinen politischen Ueberzeugung und Rechtsauffassung eines Schweizerbürgers widersprachen.

5. Durch die Uebertragung der Leitung von zwei Dienstzweigen des schweiz. Zentralpolizeibüros und bestimmter Sicherheitsmassnahmen für ausländische Staatsoberhäupter wurde die Bundesanwaltschaft mit neuen zusätzlichen Aufgaben betraut. Beide stehen auch in einem gewissen Zusammenhang mit der politischen Polizei, ganz ausgesprochen die letztere. Diese Vermehrung um drei neue Dienstzweige brachte der Bundesanwaltschaft wohl mehr Arbeit, aber keinen Personalzuwachs, was unbedingt nötig gewesen wäre.

6. Bis 1930 machte sich auf dem Gebiete der politischen Polizei immer noch der Umstand geltend, dass die Bundesanwaltschaft «zwar ein Haupt, dagegen aber keinen Rumpf und keine Glieder» aufwies³³ und aus diesem Grunde vollständig auf die kantonalen Polizeiinstitutionen angewiesen war³⁴.

4. Kapitel :

DER BUNDESBESCHLUSS VOM 21. JUNI 1935 UND DIE SEITHERIGE ENTWICKLUNG DER BUNDESPOLIZEI

§ 15. Die politische Lage zur Zeit des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1935

I. Allgemeines

Es handelt sich hier um eine Zusammenstellung über die Tätigkeit gewisser antidemokratischer und landesschädlicher

³³ Schollenberger: Staats- u. Verwalt.R. III. Bd. zit. S. 105.

³⁴ Gleicher Ansicht Heusser a. a. O. S. 119; er geht sogar noch weiter und macht dieselbe Feststellung für jede, nicht nur die politische polizeiliche Tätigkeit der Bundesanwaltschaft.

Elemente, Organisationen und Bewegungen, die den eigentlichen Anstoss zu einer Aenderung der seit 1889 üblichen Massnahmen der politischen Polizei und ihrer Organisation gegeben haben. Wohl rief, wie bereits gezeigt wurde, auch in früheren Jahren die Tätigkeit gewisser linksstehender extremistischer Parteien nach Neuerungen auf dem Gebiete des Staatsschutzes und der politischen Polizei, aber erst das Auftreten der rechtsextremistischen Gruppen schuf die politischen Voraussetzungen, die 1935 einen Grossteil des Schweizervolkes von der Notwendigkeit umfassender Aenderungen auf diesem Gebiete überzeugte.

Im Folgenden wird versucht, die Entwicklung und den Einfluss der drei wichtigsten in Frage stehenden politischen Richtungen, der kommunistischen, der faschistischen und der nationalsozialistischen Organisationen darzustellen. Dabei werden auch die Auswirkungen auf die allgemeine politische Einstellung des Schweizervolkes und die sich daraus ergebenden Massnahmen der politischen Polizei berücksichtigt.

Eine solche Betrachtung wäre aber vollkommen ungenügend, würden nicht auch die ausländischen Einflüsse und die dortige politische Entwicklung mitberücksichtigt; denn gerade durch die engen Beziehungen, die die extremen schweizerischen Parteien zu den ihnen verwandten Organisationen im Auslande unterhielten und durch die internationale Bedeutung gewisser Ideologien ergaben sich für unsern Staat in bezug auf seine innere und äussere Sicherheit jene Schwierigkeiten, die 1935 so drohend wurden, dass es zu einer Erweiterung der Staatsschutzbestimmungen und der politischen Polizei kommen musste.

Es kann sich aber hier nicht um eine umfassende Darstellung handeln, so sehr dies zu wünschen wäre. Erstens sind gewisse Akten der Oeffentlichkeit nicht zugänglich, weil sie aus politischen Rücksichten nicht bekannt gegeben werden können, und zweitens liegt es nicht im Sinne dieser Arbeit, eine lückenlose politische Abhandlung über diese Materie zu schreiben. Um die grossen Zusammenhänge zu verstehen, genügt es zu zeigen, wie der Bundesbeschluss vom 21. Juni 1935 und die darin enthaltenen Bestimmungen über die Schaffung eines selbständigen Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft für das Gebiet der politischen Polizei nur den Forderungen seiner Zeit gerecht wurde.

Da in den Jahren 1945 und 1946 über das ganze hier zu behandelnde Gebiet vom BR in Beantwortung einer Motion von Nationalrat Bœrlin vier ausführliche Berichte herausgegeben wurden, stützen sich die folgenden Ausführungen in der Hauptsache auf das in diesen amtlichen Veröffentlichungen erschienene Material¹. Soweit möglich, wird daneben auch noch andere Literatur berücksichtigt, allerdings unter Ausschaltung tendenziös politischer Werke. Die einzelnen politischen Bewegungen werden in der Reihenfolge ihres Erscheinens behandelt. Auf die von der politischen Polizei getroffenen Massnahmen der Jahre 1930—1935 und auf die Ereignisse vor 1930 wird an anderer Stelle eingegangen werden.

II. Die linksextremen Gruppen

Unter diesen spielte in der Schweiz die kommunistische Partei (KPS) weitaus die grösste Rolle. Die KPS wurde für unsern demokratischen Staat hauptsächlich aus folgenden Gründen gefährlich:

1. Ihr politisches Ziel war ausschliesslich die Errichtung einer Diktatur des Proletariates².
2. Dieses sollte mit allen Mitteln, d. h. auch auf revolutionärem Wege, zu erreichen gesucht werden³.
3. Die KPS war in ihrer Tätigkeit weitgehend an die Wegleitungen einer internationalen, im Auslande liegenden Organisation gebunden⁴.

In bezug auf die politische Tätigkeit aller linksextremistischen Elemente der Schweiz fallen für die Jahre bis 1935 hauptsächlich die folgenden Grundsätze auf:

¹ Bericht des BR betr. die antidemokr. Umtriebe vom 28. Dez. 1945; 17. Mai 1946; 21. Mai 1946 u. 25. Juni 1946, I. — IV. Teil zit. als Ber. d. BR.

² Bericht des BR III. Teil, S. 9 u. 47 ff.

³ Bericht des BR III. Teil, S. 5 ff.

⁴ Bericht des BR III. Teil a. a. O.

Die KPS war, wie alle übrigen kommunistischen Organisationen, eine Sektion der kommunistischen Internationale (Komintern) oder auch III. Internationale genannt. Diese Abhängigkeit wird im 3. Ber. des BR zur Motion Boerlin an Hand eines umfassenden Aktenmaterials bewiesen. S. 5 ff.

A. Benutzung von Sprengstoffen bei den politischen Machtkämpfen

Sie verwendeten zur Erreichung ihrer politischen Ziele in steigendem Masse Sprengstoffe. Einerseits handelte es sich um blosse politische Einschüchterungsmanöver, anderseits sollten dadurch aber auch politische Gegner aus dem Wege geschafft werden. Als typische Beispiele sind die folgenden zu erwähnen:

1. Im Sinne der antifaschistischen Einstellung der Linken wurden gegen iltalienische Staatsangehörige und ihr Eigentum verschiedene Sprengstoffanschläge begangen ⁶.
2. Aber auch gegen gemässigte bürgerliche Elemente, die der Politik der extremen Linken nicht zustimmten, wurde in ähnlicher Weise wie gegen die extremen Rechtsparteien der politische Kampf geführt ⁷.

Zu all diesen Sprengstoffdelikten ist zu erwähnen, dass in den wenigsten Fällen die Täter ermittelt werden konnten. Dagegen ergaben die polizeilichen Untersuchungen meistens die politischen Hintergründe der Tat.

B. Revolutionäre Tätigkeit

Wie jede revolutionäre Bewegung nützten auch die KPS und die andern extremen Parteien der Linken die Möglichkeit von direkten Propaganda-Aktionen aus. Anlässlich von Volksversammlungen wurden durch geeignete Redner die Anwesenden so beeinflusst, dass sie, um gewisse verherrlichte Ziele zu erreichen, vor Gewalttaten und Aufruhrhandlungen nicht zurückschreckten. War dies schon gegen Ende des ersten Weltkrieges und während des Generalstreiks immer wieder festzustellen gewesen, so war dies auch in den Jahren 1930—1935 der Fall. Allerdings handelte es sich meistens um keine von langer Hand vorbereiteten politischen Agitationen, wie das etwa 1918 der Fall gewesen war; aber trotzdem lassen sich auch hier die politischen Hintergründe nicht übersehen. Massnahmen der Behör-

⁵ Bericht des BR III. Teil, S. 9.
Geschäftsbericht 1931, S. 295.

⁶ Geschäftsbericht 1931, S. 295; 1932, S. 295.

⁷ Geschäftsbericht 1933, S. 351; 1934, S. 344.
Bericht des BR III. Teil, S. 5.

den wurden schlecht gemacht, um die Ziele der Opposition in ein rosiges Licht zu rücken, und die Masse dadurch so aufgehetzt, bis sie glaubte ihr Recht nur noch durch revolutionäre Handlungen erreichen zu können⁸. Zwei typische Fälle dieser Art sind:

1. Der Sturm auf die Militärkaserne in Zürich am 23. Januar 1932.
2. Der Aufruhr in Genf vom 9. November 1932.

C. Pressepropaganda

Weniger schwerwiegende Folgen zeigte die von den linksextremen Gruppen betriebene revolutionäre Pressepropaganda; aber auch diese war nicht ungefährlich, kam es doch aus diesem Grunde zu verschiedenen Debatten in der Bundesversammlung⁹:

1. Die Motion Müller, Grosshöchstetten, betr. die Bekämpfung der Gottlosenbewegung vom 22. Juni 1933.
2. Die Interpellation Valloton betr. armeefeindliche Hetzpropaganda vom 25. September 1934.

D. Politische Agitation

1. Weit gefährlicher als die Pressepropaganda war aber die politische Agitation in Form von Schulungskursen. Zu erwähnen wäre als Beispiel der Versuch zur Einführung einer sog. «Marxistischen Arbeiterschule» im Kt. Waadt. Der dortige Staatsrat verbot auf Grund der Staatsverfassung (Art. 8, Abs. 2) die Eröffnung dieser Schule. Das Bundesgericht lehnte mit Entscheid vom 20. Sept. 1935 einen gegen dieses Verbot eingereichten staatsrechtlichen Rekurs der KPS ab. In der Begründung des Urteils wurde auf die Gefahr der kommunistischen Organisation überhaupt hingewiesen und der Verfügung der waadtländischen Regierung voll zugestimmt¹⁰.

2. Ein weiteres Mittel zur Verbreitung der kommunistischen

⁸ Geschäftsbericht 1932, S. 291 ff., 326 u. 382; 1933, S. 348, sowie ein diesbez. Exposé des eidgen. Militärdepartementes v. 20. Jan. 1933. Geschäftsbericht 1932, S. 292.

⁹ Uebersicht über die Verhandl. der Bund.vers. Juni 1933, Nr. 55. Dez. 1934, Nr. 77.

¹⁰ BGE 61 I, S. 264 ff.; vgl. dazu auch den Bericht des BR III. Teil, S. 10.

Ideen bestand in der ebenfalls typischen «Fraktionstätigkeit» der KPS. Die Angehörigen dieser Partei hatten in alle möglichen Organisationen einzutreten und dort durch Zellenbildung die politische Zersetzung anzustreben ¹¹.

Aus all dem Gesagten erhellt, dass die Kommunisten in weitgehender Abhängigkeit von ausländischen Stellen auf revolutionärem Wege die Diktatur des Proletariates anstrebten. Es war deshalb nach Art. 102 Ziff. 8—10 der BV die Pflicht des BR, die Tätigkeit dieser politischen Gruppen von Anfang an überwachen zu lassen und je nach dem Grade der Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit unseres Landes die notwendigen Massnahmen zu ergreifen ¹².

Besonders nach dem Umsturz in Deutschland beteiligten sich in immer vermehrter Masse auch ausländische Kommunisten an den antidemokratischen Umtrieben in der Schweiz. Dies ergibt sich am besten aus einem Ueberblick über die auf Grund von Art. 70 BV erfolgten Ausweisungen. Hatten 1931—1933 im gesamten nur fünf Ausländer wegen linksextremer Agitation ausgewiesen werden müssen, so waren es 1934 bereits neun und 1935 sogar 15 Personen ¹³. In einem BRB betr. die politischen Flüchtlinge vom 7. April 1933 ¹⁴ war unter anderem in Art. 2, Abs. 2 den asylsuchenden Ausländern ausdrücklich jede politische Tätigkeit in der Schweiz untersagt worden. Trotzdem nahm die Zahl der ausländischen Agitatoren immer mehr zu. Zahlreiche Flüchtlinge, insbesondere frühere Funktionäre der kommunistischen Partei Deutschlands, hielten sich illegal in der Schweiz auf und betätigten sich weiterhin auf politischem Gebiete. Die meisten wurden sogar Mitglied der KPS. Dies war nur möglich, weil verschiedene Gruppen von Schweizerbürgern an der Unterbringung und Unterstützung von illegal in unserm Lande anwesenden Ausländern mitwirkten. Die grösste Unterstützung ging von der «Roten Hilfe» aus, einer schweizerischen Zweigsektion der 1922 gegründeten «Internationalen roten Hilfe», d. h. einer politischen Organisation, die zur Unterstüt-

¹¹ Bericht des BR III. Teil, S. 11.

¹² Zit. Bericht des BR III. Teil, S. 8, Ziff. 5.

¹³ Geschäftsberichte 1931, S. 300; 1932, S. 299; 1933, S. 356; 1934, S. 249; 1935, S. 161.

¹⁴ AS 49, S. 207.

zung der in Not geratenen Kämpfer der proletarischen und antifaschistischen Bewegung in Russland geschaffen worden war¹⁵.

III. Die faschistischen Organisationen in der Schweiz

Im Gegensatz zu den linksextremen Organisationen muss hier auf die Vorgeschichte etwas näher eingegangen werden, weil die faschistischen Organisationen neu in Erscheinung treten.

A. Die Entwicklung der italienischen Organisationen in der Schweiz

Noch während des Kampfes der Faschisten um die Erringung der Macht in Italien fand die neue Bewegung auch unter den in der Schweiz lebenden Italienern ihre Anhänger. Im April 1921 schlossen sich verschiedene italienische Staatsangehörige in Lugano zum ersten Fascio (Untersektion der faschistischen Partei) zusammen¹⁶. Der Machtübernahme in Italien im Jahre 1922 folgte sofort die Gründung mehrerer schweizerischer Zweigsektionen der neuen italienischen Regierungspartei¹⁷. Im Jahre 1923 bildete sich in Lugano eine Zentralstelle für die Organisation und Leitung der Fasci in der Schweiz (Delegazione centrale per l'organizzazione e la direzione dei Fasci in Svizzera). Je mehr sich das neue Regime in Italien durchsetzte und je besser es sich organisierte, desto straffer wurden auch die Fasci im Auslande in die Parteiorganisation eingespannt. Ab 1927 wurden im Sinne des Diktaturstaates die Führer der einzelnen Fasci in der Schweiz nicht mehr wie bisher durch die Mitglieder gewählt, sondern durch die Zentralstelle in Lugano ernannt¹⁸. Gleichzeitig wurde die neben den eigentlichen Mitgliedern zugelassene Kategorie der sog. Sympathisanten abgeschafft. Am 29. Februar 1928 brachten die von Mussolini persönlich unterzeichneten «Statuten der Fasci im Auslande»¹⁹

¹⁵ Genauere Angaben über diese Institution vgl. Ber. des BR III. Teil, S. 13 ff.

¹⁶ Bericht des BR II. Teil, S. 3.

¹⁷ Bericht des BR a. gl. O., wo die versch. Ortsgruppen namentlich aufgezeichnet sind.

¹⁸ Bericht des BR II. Teil, S. 4.

¹⁹ Bericht des BR II. Teil, S. 4 u. 12.

die endgültige Regelung auch des Aufbaues der faschistischen Organisationen in der Schweiz. Schon bald machte sich auf Grund der neuen Ordnung eine immer stärkere Aktivität der Faschisten in den italienischen Kolonien bemerkbar. Faschistische Jugend- und Frauenorganisationen wurden gegründet; auch gingen einige italienische Vereine, die sich früher absolut nicht mit Politik befasst hatten, in den Fasci auf ²⁰. Entsprechend der totalitären Erfassung der Staatsbürger in Italien wurde versucht, auch alle im Ausland lebenden Italiener für die neue Partei zu gewinnen. Die konsularischen Vertreter Italiens übernahmen mehr und mehr auch die politische Propaganda für die faschistische Bewegung unter den Mitgliedern der Kolonien. Angesichts dieser politischen Intoleranz sah sich bald jeder Italiener vor die Alternative gestellt, für oder gegen das neue Regime im Heimatlande Stellung zu nehmen. Dies führte mit der Zeit zu immer stärkeren Auseinandersetzungen innerhalb der italienischen Kolonien und zeigte bald auch seine Auswirkungen im öffentlichen Leben der Schweiz. Schweizerbürger entschieden sich bald für das eine, bald für das andere Lager. Besonders im Tessin war dies in ziemlich starkem Masse der Fall. Es kam hier, wie im italienisch sprechenden Teil Graubündens zu heftigen Pressepolemiken, Wirtshausstreitereien und sogar zu einigen Zusammenstößen ernsthafterer Natur. In der übrigen Schweiz blieb schon aus sprachlichen Gründen die Fehde zwischen Faschisten und Antifaschisten mehr auf die italienischen Kolonien beschränkt ²².

B. Faschistische Uebergriffe an der Grenze und das Spitzelunwesen

Während an den politischen Auseinandersetzungen nur ein beschränkter Teil der schweizerischen Bevölkerung direkt beteiligt war, zwangen die faschistischen Uebergriffe an der Grenze und das von der italienischen Regierung unterstützte Spitzelwesen das ganze Schweizervolk in zunehmendem Masse zur Stellungnahme. Im Bestreben, sich so gut als möglich gegen

²⁰ Bericht des BR a. gl. O. S. 6 ff.

²¹ Versch. Bsp. vgl. Bericht des BR II. Teil, S. 8.

²² Bericht des BR II. Teil, S. 9.

event. politische Gegner zu schützen, griff das neue Regime in Italien zu Praktiken, an die man sich bisher im Verkehr zwischen zwei Staaten nicht gewohnt war.

1. Massnahmen an der Grenze

Es handelte sich in der Hauptsache um folgendes:

- a) Gegen tatsächliche und angebliche Feinde des Regimes wurde eine scharfe Grenzsperrre verhängt.
- b) Die Grenzkontrollen wurden verschärft und dadurch oft unbeteiligte Ausländer belästigt.
- c) In Italien einreisende Ausländer wurden während ihres Aufenthaltes polizeilich überwacht. Bei der kleinsten Tatsache, die eine regimefeindliche Einstellung vermuten liess, wurde sofort scharf zugegriffen. Mancher Schweizer wurde wegen einer Kleinigkeit des Landes verwiesen.
- d) Es kam zu eigentlichen Uebergriffen faschistischer Polizei- und Grenzorgane auf schweizerischem Territorium.

Als ein besonders krasser Fall für die neuen Methoden kann der des italienischen Verbannten und politischen Flüchtlings Rossi betrachtet werden. Dieser wurde im August 1928 durch faschistische Agenten über die Grenze gelockt und so den italienischen Behörden in die Hände gebracht ²³.

2. Das Spitzelwesen

Das neue Regime in Italien begnügte sich aber nicht mit den Vorkehren an der Grenze; es versuchte sich auch durch Agenten im Auslande über seine politischen Gegner zu unterrichten. So wurde der Kampf gegen die Reaktion auch ins Ausland getragen. Die faschistischen Behörden bedienten sich dabei etwa der folgenden Methoden:

- a) Die italienischen Staatsangehörigen im Auslande wurden zu Denunziationen verleitet. Auch die schweizerischen Behörden hatten sich mit einer Unzahl von Anzeigen über italienfeindliche Umtriebe und geplante Attentate gegen Faschisten zu

²³ Geschäftsbericht 1928, S. 305; Uebersicht über die Verhandl. der Bund.vers. Sept. 1928, Nr. 65 und Juni 1929, Nr. 2.
Bericht des BR II. Teil, S. 12.

befassen. In der Grosszahl der Fälle erwiesen sich aber die Anschuldigungen als unzutreffend oder übertrieben.

b) In jedem Lande wurde eine eigentliche faschistische Spitzelorganisation aufgebaut.

c) Die Ergebnisse dieser Ueberwachungen wurden in Italien auszuwerten versucht. Grenzsperrren und polizeiliche Aktionen gegen in Italien lebende Ausländer waren die Folge.

Im Jahre 1928 konnten die schweizerischen Behörden erstmals im Zusammenhang mit den Untersuchungen in der Rossi-Affäre das Bestehen einer solchen Organisation auch für unser Land beweisen, nachdem schon vorher in der Oeffentlichkeit auf Grund von unverständlichen Grenzsperrverfügungen usw. so etwas vermutet worden war. Die Fäden dieser Organisation liefen beim damaligen Chef des Büros für Passwesen der italienischen Gesandtschaft in Bern zusammen. Trotzdem in der Folge auf diplomatischem Wege die Entfernung des Chefs dieser Organisation aus der Schweiz erreicht werden konnte, und gleichzeitig auf Antrag der Bundesanwaltschaft zwei Agenten ausgewiesen und zwei weitere beteiligte Italiener verwarnt wurden, konnte das faschistische Spitzelwesen nicht lahmgelegt werden. Es nahm in den folgenden Jahren eher noch zu²⁴. Grund dafür war, dass die faschistische Polizei trotz der von den schweizerischen Behörden ergriffenen Massnahmen nicht abliess, ihre Agenten auch auf Schweizerboden im Kampf gegen den Antifaschismus einzusetzen. 1932 führten Erhebungen der Tessiner Polizei zur Aufdeckung eines so schweren Falles von politischem Spitzelwesen, dass der Bundesrat eine strafrechtliche Untersuchung für nötig erachtete.

Der Italiener Firstermacher, ein Beamter der politischen Polizei von Italien, der sog. OVRA (Opera Vigilanza Repressione Antifascista) hatte im Auftrag seiner Vorgesetzten in der Schweiz Antifaschisten beobachtet und überwacht. Einen bei seiner Verhaftung beschlagnahmten Koffer mit Sprengstoff und Zündschnüren als Inhalt wollte der Angeklagte dazu erhalten haben, um das Material bei italienischen politischen Flücht-

²⁴ Bericht des BR II. Teil, S. 13 ff.; vgl. dazu auch § 14/III, wo noch weitere ähnliche Fälle erwähnt werden, die in den Jahren 1929 und 1930 zu Ausweisungsbeschlüssen führten.

lingen unterzubringen. Diese sollten dann in der Folge bei den schweizerischen Behörden der Planung von Sprengstoffattentaten gegen das italienische Regime beschuldigt und die bei ihnen versteckten Sprengkörper als Beweismittel verwendet werden. — Da es 1932 für solche Fälle an den nötigen Strafbestimmungen im Bundesrecht fehlte, wurde die von der Bundesanwaltschaft erhobene Anklage vom Bundesgerichte nicht zugelassen. Da kein eigentliches Sprengstoffdelikt vorlag, kam es einzig zu einer geringfügigen Verurteilung von Firstermacher wegen Benutzung eines falschen Passes. Durch BRB vom 13. Dezember 1932 wurden Firstermacher und fünf weitere in die Spitzelaffäre verwickelte Ausländer ausgewiesen ²⁵.

Wie im bundesrätlichen Geschäftsbericht von 1932 festgestellt wurde, konnten die gegen die Spitzel ergriffenen Sanktionen absolut nicht befriedigen. Der BR stellte deshalb der Bundesversammlung auch eine Präzisierung der Strafnormen in Aussicht, die einen solchen Ausgang einer ähnlichen Affäre nicht mehr erlauben sollte.

C. Die schweizerischen faschistischen Organisationen.

Im Oktober 1933 kam in der Schweiz die erste Nummer des «Schweizer Fascist» heraus. Das Blatt war das Organ der von Artur Fonjallaz kurze Zeit vorher gegründeten «Schweizerischen faschistischen Bewegung». Fast zur gleichen Zeit rief Nino Rezzonico im Tessin die «Federazione Fascista della Republica del Cantone Ticino» ins Leben. Beide Organisationen arbeiteten bis 1935 zusammen. In der zweiten Hälfte des Jahres 1934 folgte die Gründung des «Parti fasciste suisse». Die schweizerischen Faschisten erlangten aber nie eine grosse politische Bedeutung, und es war ihnen kein langes Leben beschieden, weil die rechtsextremen Schweizerbürger sich immer mehr an die Ideenwelt des nationalsozialistischen Deutschland als des faschistischen Italien anschlossen ²⁶.

²⁵ Geschäftsbericht 1932, S. 291; Bericht des BR, II. Teil, S. 15 ff.

²⁶ Bericht des BR I. Teil, S. 20; II. Teil, S. 17 ff.

D. Zusammenfassung

Es war also weniger die Tätigkeit faschistischer Organisationen, als die Uebergriffe der italienischen Regierung und die daraus entstehende Erbitterung, die in der Schweiz die politische Polizei beschäftigten. Es handelte sich in der Hauptsache darum, die Tätigkeit der italienischen Staatsangehörigen in der Schweiz zu überwachen und soweit als möglich Zusammenstösse zwischen faschistischen und antifaschistischen Elementen zu vermeiden ²⁷.

E. Die irredentistischen Umtriebe

Ein Ueberblick über die faschistische Tätigkeit in der Schweiz wäre unvollständig, wenn nicht auch über den italienisch-schweizerischen Irredentismus kurz gesprochen würde. Wohl hat dieser direkt mit dem Faschismus nichts gemeinsam, aber er wird immer in diesem Zusammenhang erwähnt, und ausserdem fällt er auch in das Gebiet der politischen Polizei. Des weitern trägt er eine nicht kleine Schuld an verschiedenen, sehr wirkungsvollen Massnahmen auch auf anderen Gebieten des Staatsschutzes. Wer vom italienischen, gegen den Tessin gerichteten Irredentismus der Zeit nach dem ersten Weltkriege spricht, muss auch über die Zeitung «Adula» einige Worte verlieren; denn diese war es, die im Tessin selbst in einem kleinen Kreise von Personen den irredentistischen Gedanken geweckt und ihn über die Grenzen getragen hat ²⁸. Zwei Frauen, Theresa Bontempo und Rosetta Colombi, gründeten im Sommer 1912 in Bellinzona als ein schweizerisches Organ für italienische Kultur die Zeitschrift «Adula». Inwieweit bei dieser Gründung andere Persönlichkeiten, evtl. auch Ausländer, beteiligt waren, steht heute noch nicht fest. Immerhin ging 1920, als Rosetta Colombi den späteren Generalsekretär der italienischen Fasci im Auslande, Parini, heiratete, die Leitung weitgehend an ihren Vater, Emilio Colombi, über.

Bis zum Ende des ersten Weltkrieges fehlte dem Blatte noch der ausgesprochen irredentistische Charakter; die Verteidigung

²⁷ Vgl. über die getroffenen Massnahmen § 16.

²⁸ Zit. Bericht des BR II. Teil, S. 21.

der italienischen Kultur des Tessins gegenüber allem Artfremden stand damals noch im Vordergrund. Allerdings wurde während des Krieges die Neutralitätspolitik der Schweiz heftig angegriffen und uneingeschränkt für Italien Stellung bezogen. Nach dem Kriege schwenkte die «Adula» dann eindeutig in das irredentistische Fahrwasser ein ²⁹.

Die sofort einsetzende, starke antiirredentistische Reaktion im Tessin erzwang aber für einige Zeit die Einstellung des Blattes. Dazu kam, dass Mussolini nach der Machtergreifung vom Irredentismus, für den er als Parteimann noch kräftig eingetreten war, deutlich abrückte ³⁰. Die «Adula» suchte sich den veränderten Verhältnissen weitgehend anzupassen, aber die Einstellung blieb in der Folge eine denkbar unschweizerische. «Das Blatt bewegte sich dabei ständig am Rande dessen, was nach Recht und Gesetz noch zulässig war ³¹.»

IV. Die Nationalsozialisten in der Schweiz und die schweizerischen Rechtsextremisten

A. Die Umtriebe von 1933

Ein im Februar 1932 von der Bundesanwaltschaft in Zusammenarbeit mit verschiedenen kantonalen Polizeibehörden durchgeführtes Ermittlungsverfahren ergab in bezug auf die nationalsozialistischen Umtriebe der deutschen Staatsangehörigen in der Schweiz das folgende Bild ³²:

In unserem Lande hatten sich verschiedene Gruppen von Parteimitgliedern der NSDAP (Nationalsozialistische deutsche Arbeiter-Partei) gebildet. Diese unterstanden organisatorisch einem sog. Landes-Vertrauensmann, der seinerseits der Auslandsabteilung der NSDAP in Hamburg unterstand. Auch Schweizerbürger beteiligten sich aktiv an der Gründung der ersten nationalsozialistischen Organisationen in der Schweiz.

²⁹ Bericht des BR II. Teil, S. 21 ff.; dort werden die hier aufgestellten Behauptungen bestätigt und an Hand von Bsp. bewiesen.

³⁰ Bericht des BR II. Teil, S. 23, wo die Sinnesänderung Mussolinis durch Bsp. klar erwiesen ist.

³¹ Zit. Bericht des BR II. Teil, S. 23.

³² Bericht des BR I. Teil, S. 3 ff.; Geschäftsbericht 1932, S. 300.

Einzelne wurden sogar, trotzdem sie ja nicht deutsche Staatsbürger waren, vorübergehend als Parteimitglieder aufgenommen. Am 3. Februar 1932 wurden auf Anordnung des Reichsorganisationsleiters I der NSDAP, Gregor Strasser, die in unserm Lande vorhandenen Ortsgruppen und Einzelparteimitglieder in einer «Landesgruppe Schweiz» zusammengeschlossen. Diese wurde aus dem Rahmen der Auslandsabteilung herausgenommen und direkt dem Reichsorganisationsleiter I unterstellt. Als Führer der neuen Landesgruppe wurde Wilhelm Gustloff in Davos bestimmt, der schon bisher als Landesvertrauensmann geamtet hatte. Gleichzeitig wurde eine Trennung der eigentlichen deutschen Organisation von den durch Schweizer gebildeten Gruppen durchgeführt.

Ein Bericht der Bundesanwaltschaft schildert die Tätigkeit der NSDAP in der Schweiz für jene Zeit wie folgt:

1. Die Angehörigen der Partei hatten die Schweizer Presse aufmerksam zu verfolgen und ihre Feststellungen von Zeit zu Zeit über einen bestimmten Weg nach Deutschland zu berichten. Auch wurden auf Anordnung von deutschen Stellen verschiedene deutsche Konsuln auf ihre politische Einstellung überwacht und versucht, sie zugunsten der Partei zu beeinflussen.

2. Eine eigentliche, gesetzlich unzulässige Ueberwachung durch Parteimitglieder der NSDAP konnte aber weder gegenüber von deutschen noch von schweizerischen Staatsangehörigen festgestellt werden.

3. Die angestellten Erhebungen ergaben einzig das Vorhandensein einer auf rein privater Initiative beruhenden politischen Ueberwachungsorganisation innerhalb der «Ortsgruppe Zürich» der NSDAP. Der Initiant derselben, ein gewisser Morstadt, wurde im Februar 1932 bei der Neuorganisation aus der Partei ausgeschlossen. Da nach dem damaligen Bundesrecht keine strafrechtliche Ahndung der Spitzeltätigkeit möglich war, konnte Morstadt nur auf administrativem Wege ausgewiesen werden. Im gleichen Zusammenhang wurden zwei weitere Ausländer verwarnt³³.

³³ Geschäftsbericht 1932, S. 299; Bericht des BR I. Teil, S. 4.

Vgl. auch die Bemerkungen u. die Lit.angaben zum Fall Rossi.

B. Die NSDAP in der Schweiz seit 1933

Mit der Machtübernahme in Deutschland entstand für die NSDAP eine vollständig neue Lage. War sie vorher Oppositionspartei gewesen, so wurde sie jetzt zur ausschliesslichen Trägerin des Regimes in Deutschland. Wie es bereits für die faschistische Partei in Italien festzustellen war, wurde jetzt auch die NSDAP in den Aufbau des totalitären Staates eingespannt. Es sollte jetzt möglichst jeder deutsche Staatsangehörige zum Eintritt in die Partei gebracht werden. Dies wirkte sich natürlich sofort auf die Auslandsorganisationen und auf die Angehörigen des Reiches im Auslande überhaupt aus. Die politische Propaganda und auch die eigentliche Werbetätigkeit der NSDAP nahm in der Schweiz in hohem Masse zu.

Betr. den Umfang der nationalsozialistisch-deutschen Organisation in der Schweiz machte der Vorsteher des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes am 26. September 1935 im Nationalrate die folgenden Angaben ³⁴:

1. Die NSDAP ist in Ortsgruppen, Stützpunkte und Zellen eingeteilt. Das Unterscheidungsmerkmal liegt in der grösseren oder kleineren Anzahl von Mitgliedern. Der Name Stützpunkt hat somit keine besondere Bedeutung, insbesondere ist er unseres Wissens nie, namentlich auch nicht von Gustloff, in militärischem Sinne gebraucht worden. Zur Zeit bestehen in der Schweiz ca. 45 Ortsgruppen und Stützpunkte. Dazu kommen 21 sog. Standorte der Hitler-Jugend (HJ) und des Bundes Deutscher Mädchen (BDM). An der Spitze der Gesamtorganisation stehen die Leiter, nämlich der Landesgruppenleiter (Gustloff), sein Stellvertreter, der Landeskassenleiter usw. Die Zahl der eigentlichen Mitglieder der NSDAP in der Schweiz wird uns mit 5000 angegeben. Der offizielle Name lautet: Landesgruppe Schweiz der NSDAP ³⁵.

2. Gestützt auf einen Bericht der Bundesanwaltschaft stellte Bundesrat Baumann fest, dass den nationalsozialistischen Organisationen in der Schweiz bisher keine illegale Tätigkeit habe

³⁴ Uebersicht über die Verhandl. der Bund.vers. Sept. 1935, Nr. 65; Interpellation Canova betr. nationalsozialist. Organisat. der Deutschen in der Schweiz.

³⁵ Zit. Bericht des BR I. Teil, S. 5.

nachgewiesen werden können. Nach dem vorhandenen, z. T. beschlagnahmten Material sei es nach den Weisungen der obersten Leitung der NSDAP den Parteimitgliedern zur Pflicht gemacht, den Gesetzen des Gastlandes nachzuleben³⁶.

3. Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes fügte aber bei, die schweizerischen Behörden würden durch solche Feststellungen nicht von der Verpflichtung entbunden, «aus eigener Kraft und eigener Verantwortung über die Unabhängigkeit, sowie über die innere und äussere Sicherheit des Landes zu wachen»³⁷.

C. Die schweizerischen Rechtsextremisten

1. Die verschiedenen Organisationen

Im Frühling 1933 schloss sich eine Gruppe von deutschschweizerischen Rechtsextremisten zu einem Kampfbund zusammen, den sie «Nationale Front» (NF) nannten. Noch im gleichen Jahre wurde diese als politische Partei konstituiert.

Im Oktober 1933 spaltete sich die NF in verschiedene Teile auf. Unter der Führung von Major Leonhardt bildete eine ganz extreme Gruppe den sog. «Volksbund», welcher sich später auch «Nationalsozialistische Schweizerische Arbeiterpartei» (NS SAP) nannte. In der Westschweiz wurde schon im Jahre 1932 in Genf die später organisatorisch von der deutschschweizerischen NF abhängige «Union Nationale» (UN) gegründet. Auch in den andern welschen Kantonen bildeten sich zur UN parallele Organisationen³⁸.

2. Ihre politische Tätigkeit

Wie bei ihren politischen Gegnern auf der äussersten Linken, bestand bei den Rechtsextremisten die z. T. bereits in die Tat umgesetzte Tendenz einer Politik der Strasse. Diese Art des politischen Machtkampfes war um 1930 herum in Deutschland

³⁶ Vgl. dazu auch die von Adolf Hitler am 21. Mai 1935 im deutschen Reichstage abgegebene Erklärung betr. die Unabhängigkeit der Schweiz.

Bericht des BR I. Teil, S. 5.

³⁷ Zit. Bericht des BR I. Teil, S. 6.

³⁸ Bericht des BR I. Teil, S. 20.

sowohl von links- wie von rechtsstehenden Gruppen augenscheinlich demonstriert worden. Nach den ausländischen Vorbildern wurde auch bei uns mit militärisch organisierten, uniformierten, politischen Kampfverbänden zu arbeiten versucht³⁹. Ausserdem trachteten die schweiz. Rechtsextremisten in Anlehnung an die NSDAP unser Staatswesen auf revolutionärem Wege im Sinne eines nationalsozialistischen Führerstaates neu zu ordnen.

D. Zusammenfassung

1. Sowohl die NSDAP, wie die verwandten schweizerischen Organisationen, waren straff und z. T. militärisch organisiert, wobei weitgehend das Führerprinzip zur Anwendung gebracht wurde.

2. Auch in der Schweiz wurde im Sinne der totalitären Politik der NSDAP die allgemeine Erfassung aller deutschen Staatsangehörigen versucht. Daraus ergaben sich ähnliche, wenn auch bis 1935 noch nicht so ausgesprochene Fälle von Spitzeltätigkeit, wie sie bereits bei den faschistischen Organisationen in der Schweiz festgestellt worden waren⁴⁰. In starker Anlehnung an die deutsche Entwicklung arbeiteten die rechtsextremen Organisationen der Schweiz an einer revolutionären Neuordnung unseres Staatswesens. Zur Erreichung dieses politischen Zieles wurden die gleichen Methoden angewandt, wie sie auch von den Anhängern der äussersten Linken praktiziert wurden.

V. Schlussbetrachtung

Ueberblickt man die für die verschiedenen extremen Gruppen gemachten Feststellungen, so steht fest:

1. Sowohl von der äussersten Linken, wie von den extremen Vertretern der Rechten drohte in den Dreissigerjahren eine nicht zu unterschätzende politische Gefahr. Einerseits rührte diese von den revolutionären politischen Zielen, anderseits aber von den engen Beziehungen der Extremisten zum Auslande her.

³⁹ Vgl. dazu die ausführl. Abhandl. im Bericht des BR I. Teil, S. 19 ff.

⁴⁰ Rossi, Firstermacher.

2. Dieser Zustand verlangte unbedingt gewisse Massnahmen auf dem Gebiete der politischen Polizei, wollte die Eidgenossenschaft ihren alten, bewährten Idealen treu bleiben und nicht untergehen. Je länger mit der Abwehr zugewartet wurde, desto besser vermochten die neuen Parteien ihre innere Organisation auszubauen und sich zur Zusammenarbeit mit Gleichgesinnten anzupassen. Nicht zuletzt wuchsen auch die Einflüsse des Auslandes. Gleichzeitig verschärfte sich in der Schweiz selbst der Kampf um die politische Macht zwischen den feindlichen Parteien. Durch die Art, wie dieser geführt wurde, wurden aber auch die nicht extrem politisch eingestellten Schweizer immer mehr zu einer Stellungnahme gezwungen. Je länger je mehr drohte das ganze Land in die politischen Streitigkeiten hineingerissen zu werden, womit unbedingt die innere und äussere Sicherheit, event. sogar die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft gelitten hätte.

3. Je schneller der politischen Polizei eine Möglichkeit zum Eingreifen gegeben wurde, desto grösser war der zu erwartende Erfolg.

4. Am wirksamsten wäre auch gegenüber den revolutionären, antidemokratischen Umtrieben jener Zeit die Möglichkeit präventiv-polizeilicher Massnahmen gewesen. Diese sind aber nur erfolgversprechend, wenn starke Strafandrohungen auf ihrem Gebiete vorhanden sind, was für die Umtriebe der extremen Elemente absolut noch nicht der Fall war.

§ 16. Massnahmen auf dem Gebiete der politischen Polizei bis 1935

I. Allgemeines

Entsprechend den verschiedenen, von extremen Elementen drohenden Gefahren war z. T. auch ganz verschiedene Abwehr nötig; dadurch wurde die Tätigkeit der politischen Polizei in den spätern Jahren direkt oder indirekt beeinflusst. Bereits nach dem ersten Weltkrieg waren gewisse Bestimmungen ein-

zuführen versucht worden, die aber, wie früher erwähnt, grösstenteils am mangelnden Verständnis des Souveräns gescheitert waren. In den Dreissigerjahren wurden die Gefahren für unsern Staat nun so akut, dass gewisse Eingriffe der politischen Polizei nicht mehr zu vermeiden waren. Alle Bemühungen zusammen hätten aber nur ein Stückwerk gebildet ohne den Erlass des Spitzelgesetzes von 1935 und die darin enthaltene Aufstellung eines Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft. Massnahmen, die für ein ganzes Land gelten sollen, und ganz speziell solche auf dem Gebiete der politischen Polizei, sind nun einmal nur dann erfolgreich, wenn ihre Durchführung von einer zentralen, unabhängigen Instanz überwacht und geleitet werden kann.

II. Das Ordnungsgesetz vom 8. Mai 1933

Veranlasst einerseits durch die Unruhen vom 23. Januar 1932 in Zürich und vom 9. November 1932 in Genf ¹, anderseits durch den unbefriedigenden Ausgang der Affäre Firstermacher von 1932 ², drängte sich zu Beginn des Jahres 1933 eine Ergänzung der einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen gebieterisch auf. Sowohl im Nationalrat, wie auch im Ständerat wurden noch in der Wintersession 1932 diesbezügliche Motionen eingereicht, die beide in der Frühjahrsession 1933 als erheblich erklärt wurden ³.

Der BR legte in der Folge in der Sommersession den Räten den Entwurf zu einem BG zum Schutze der öffentlichen Ordnung (Ordnungsgesetz) vor ⁴. Diese Vorlage wurde in der Botschaft vom 8. Mai 1933 begründet ⁵. Neben Angaben über die Umtriebe der extremen Parteien wurde darauf hingewiesen, dass von verschiedenen politischen Gruppen eigentliche Kampf- und sog. Selbstschutz-Organisationen gebildet wurden. Es war

¹ Siehe § 15 II B, Anm. 8.

² Siehe § 15 III B.

³ Motion von Nat.Rat Walther, Luzern, vom 21. Dez. 1932.

(Uebersicht über die Verhandl. der Bund.vers. Dez. 1932, Nr. 71);
Motion v. St.Rat Béguin vom 21. Dez. 1932 (Uebersicht Nr. 75).

⁴ Bbl 1933 I, S. 753.

⁵ Vgl. Bericht des BR I. Teil, S. 21, und Comtesse: Der strafrechtl. Staatsschutz Zch. 1942, S. 28.

klar, dass es den Anfängen zu wehren galt, um die durch Gesetz und behördliche Verfügungen geschaffene Ordnung zu wahren. Eine Handhabe hiez zu sollte das neue Ordnungsgesetz bieten. Der Entwurf wurde vom NR noch in der Sommersession 1933 behandelt. Auf Antrag der Kommission wurde die Gesetzesnovelle durch einige Artikel erweitert⁶ und am 22. Juni mit grosser Mehrheit angenommen⁷. Am 28. Sept. gl. J. stimmte der StR dem nationalrätlichen Beschlusse mit einigen kleinen Aenderungen zu⁸. In der Schlussabstimmung vom 13. Okt. 1933 wurde die bereinigte Vorlage von beiden Räten angenommen⁹.

Infolge Zustandekommen des Referendums wurde das Gesetz am 11. März 1934 dem Volke zur Abstimmung vorgelegt, von dem es mit einem knappen Mehr verworfen wurde¹⁰.

Was für Gründe bei diesem Volksentscheid mitgespielt haben, kann heute nicht mehr genau festgestellt werden. Bedenkt man, dass der Oeffentlichkeit damals noch die Erfahrungen gefehlt haben, über die wir heute verfügen (zweiter Weltkrieg und seine Auswirkungen), so wird der Ausgang etwas verständlicher. Dazu kommt, dass in jener Zeit die meisten extrem-politischen Parteien noch jung waren; sie schienen manchem Schweizer noch irgendwelchen politischen Idealtheorien zu entsprechen. Da die Gegenpropaganda aus verständlichen Gründen gerade von diesen Gruppen geführt wurde, fand sie starken Anhang.

Allerdings entstanden durch die Verwerfung des Ordnungsgesetzes weiter keine schlimmeren Folgen für unser Land. Einerseits verdanken wir dies dem Pflichtbewusstsein unserer Behörden, die der Sache nicht einfach den Lauf liessen, anderseits ist dies aber auch auf ein Stück politisches Glück zurückzuführen, das unserm Lande noch für einige Jahre Zeit liess, die Sache zu regeln, bevor es die Bewährungsprobe abzulegen galt.

⁶ Sten. Bull. d. Nat. R. 1933, S. 346 ff.

⁷ Sten. Bull. d. Nat. R. 1933, S. 389.

⁸ Sten. Bull. d. St. R. 1933, S. 235 ff.

⁹ Uebersicht über die Verhandl. der Bundes.vers Herbstsession 1933, Nr. 13.

Bbl 1933 II, S. 511.

¹⁰ Bbl 1934 I, S. 858.

III. Erlasse auf dem Gebiete der politischen Polizei bis 1933

Der BR sah sich verschiedentlich genötigt, gegen einzelne politische Gruppen vorzugehen. Die wichtigsten dieser Aktionen werden im Folgenden chronologisch aufgezählt.

A. Massnahmen gegen die Faschisten 1923

Im Frühling 1923 erliess der BR ein Verbot gegen das Tragen des faschistischen Schwarzhemdes. Er war der Auffassung, dieses sei als militärische Uniform eines ausländischen Staates zu betrachten, da es von der faschistischen Miliz in Italien getragen wurde. Auch wurde die «Camicia nera» in der Schweiz, wo man Parteiuniformen nicht gewöhnt war, von den politischen Gegnern als eine Provokation empfunden ¹¹.

Noch im gleichen Jahre musste das Verbot präzisiert werden ¹². Gleichzeitig wurde den italienischen Organisationen in bezug auf das Hissen ihrer faschistischen Fahnen und Wimpel Zurückhaltung empfohlen. Es mag heute nicht sehr verständlich erscheinen, dass im Zusammenhang mit dem Verbot des Parteihemdes nicht auch ein solches für die Parteiabzeichen ausgesprochen wurde, mit der Begründung, derartige Abzeichen würden auch von andern politischen Parteien getragen.

B. BRB über den Ausschluss der Kommunisten aus der Bundesverwaltung vom 2. Dezember 1932

Durch den BRB vom 2. Dez. 1932 über den Ausschluss der Kommunisten aus der Bundesverwaltung ¹³ wurde dem eidgen. Personal die Zugehörigkeit zu jeder kommunistischen Organisation verboten. Dieser Beschluss erfolgte in Anwendung von Art. 13 Abs. 2 des BG über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927 ¹⁴. Die KP wurde nämlich als dem besonderen Treueverhältnis zwischen der Eidgenossenschaft und dem in ihrem Dienste stehenden Personal widersprechende Organisation betrachtet; und zwar darum, weil sie in weitgehen-

¹¹ Bericht des BR II. Teil, S. 10.

¹² Bericht des BR a. a. O.

¹³ AS 48, S. 780.

¹⁴ AS 43, S. 439.

der Abhängigkeit von ausländischen Stellen die Diktatur des Proletariates anstrebte¹⁵.

C. Massnahmen gegen die Nationalsozialisten im Jahre 1932

Im Zusammenhang mit polizeilichen Ermittlungen über die nationalsozialistischen Umtriebe in der Schweiz verbot der BR 1932 auch das Tragen der nationalsozialistischen Uniform auf Schweizergebiet¹⁶. Es geschah aus den gleichen Ueberlegungen heraus, die bereits 1923 zum Verbot der Schwarzhemden der Faschisten geführt hatten.

IV. Allgemeinverbindliche Erlasse politisch-polizeilicher Natur bis 1935

A. Die Bundesratsbeschlüsse von 1933

Gleichzeitig mit der Vorlage zum Ordnungsgesetz von 1933 wurden auch zwei allgemeinverbindliche BRB erlassen. Diese sollten der politischen Polizei die dringendsten Massnahmen gegen die Umtriebe der extremen Parteien ermöglichen. Durch den Volksentscheid vom 11. März 1934, d. h. die Verwerfung des Ordnungsgesetzes, erlangten die zwei erwähnten Beschlüsse grosse Wichtigkeit in bezug auf den Einsatz der politischen Polizei, bildeten sie doch die einzige rechtliche Norm zu einem Einschreiten gegen die extremen Umtriebe. Beide waren die Grundlage für rein präventive Massnahmen und sahen eine starke Zentralisation der nötigen polizeilichen Aktionen vor. Da es aber noch an einem eigentlichen politischen Polizeidienst des Bundes mangelte, musste die Ausführung der Beschlüsse den Kantonen übertragen werden. Immerhin wurde die Oberaufsicht der Bundesanwaltschaft zugewiesen.

1. BRB betr. die politischen Flüchtlinge vom 7. April 1933¹⁷

Er regelte die Voraussetzungen und Bedingungen, unter denen Ausländer als politische Flüchtlinge anzusehen waren und ihnen

¹⁵ Bericht des BR III. Teil, S. 22.

¹⁶ Bbl 1932 II, S. 335; Geschäftsbericht 1932, S. 300.

¹⁷ AS 49, S. 207.

Asyl gewährt werden konnte. Der Bundesanwaltschaft wurde in Verbindung mit den kantonalen Polizeibehörden das Recht erteilt, sämtliche politischen Flüchtlinge zu überwachen. Der Zweck dieses Erlasses lag weitgehend auf präventiv-polizeilichem Gebiet, indem sämtliche politischen Flüchtlinge von der Polizei des Aufenthaltsortes der Bundesanwaltschaft zu melden waren. Letztere hatte dann jedwede politische Tätigkeit dieser fremden Elemente auf Schweizerboden, unter Androhung von Geldbusse und Gefängnisstrafe, verbunden mit Ausweisung, möglichst zu unterbinden. M. E. fehlt es bei diesem BRB immer noch an der notwendigen Zentralisation. Die Bundesanwaltschaft war nämlich von den Meldungen der eidg. Fremdenpolizei abhängig, die nach diesem Beschlusse für die politischen Flüchtlinge das Aufenthaltsverhältnis zu regeln hatte. Auch tritt hier wieder typisch das Fehlen eines eigentlichen Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft hervor, ist sie doch auch in diesem Falle wieder bei den Ueberwachungen auf die kantonalen Organe angewiesen. Eine direkte, erfolgsversprechende Ueberwachung durch die Bundesanwaltschaft wird dadurch praktisch erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht.

Trotz der aufgezählten Mängel wurde dieser BRB in der Hand der Bundesanwaltschaft zu einem guten Werkzeug im Kampfe gegen die politischen Verbrechen. Dies ist einerseits auf das grosse Verständnis seitens der kantonalen Behörden, anderseits aber auf ein sehr instruktives Kreisschreiben des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes an die kantonalen Polizeibehörden zurückzuführen. Ebenso dürften zwei Orientierungen über die Grundsätze und Praxis in der Behandlung der politischen Flüchtlinge durch den Bundesanwalt und seinen Stellvertreter, Dr. Balsiger, anlässlich der Polizeidirektorenkonferenz vom 23. Oktober 1933 in Aarau und vom 12./13. Oktober 1934 in Sitten das ihrige beigetragen haben¹⁸.

¹⁸ Vgl. Bericht des BR II. Teil, S. 13.

Stämpfli: Flüchtlingspolizei, Referat, gehalten anl. der kant. Polizeidirektorenkonferenz vom 23. Okt. 1933 in Aarau; vgl. diesbez. Prot. Balsiger: Flüchtlingspolizei, Referat, gehalten an der Polizeidirektorenkonferenz vom 13. Okt. 1934 in Sitten.

2. BRB betr. das Uniformenverbot vom 12. Mai 1933¹⁹

Er darf als eine weitere Präventivmassnahme im Kampfe gegen die Extremisten angesehen werden. Den Mitgliedern politischer Vereinigungen des In- und Auslandes wurde das Tragen von Uniformen, Uniformteilen, Armbinden oder andern auffallenden Abzeichen, welche den Träger als Mitglied einer politischen Organisation kennzeichnen konnten, auf dem Gebiete der Schweiz verboten.

Die Ausführung dieses Beschlusses, sowie die Verfolgung und Beurteilung der Widerhandlungen wurde den Kantonen unter Aufsicht durch die Bundesanwaltschaft übertragen; dass die letztere nicht gerade selber mit der Durchführung des Beschlusses beauftragt werden konnte, ist auch hier im Fehlen der nötigen eidg. Polizeiorgane zu erblicken, ein Mangel, der immer deutlicher wurde. Das Justiz- und Polizeidepartement erliess bereits am 26. August 1933 in Ausführung des BRB ein erklärendes Kreisschreiben an die kantonalen Polizeibehörden, das übrigens auch in der Tagespresse veröffentlicht wurde. Dem gleichen Zwecke, nämlich der Orientierung über die Grundsätze und Praxis in der Behandlung des Uniformverbotes, diente ein Referat des iur. Beamten der Bundesanwaltschaft, Dr. Balsiger, anlässlich der Polizeidirektorenkonferenz vom 13. Okt. 1934 in Sitten²⁰. Sinn und Zweck des Uniformverbotes sind in der Verhinderung der Militarisierung der politischen Parteien und des politischen Kampfes überhaupt zu erblicken; d. h. die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, die in der Beziehung in der Schweiz eben im Entstehen begriffen war, im Ausland aber bereits krasseste Formen zeigte, sollte damit möglichst ausgeschaltet werden²¹.

Da es sich aber nicht darum handeln konnte, eine definitive Verbotstafel aufzustellen, beschränkten sich die Behörden darauf, alle Umgehungsversuche zu unterbinden, ohne aber durch Uebereifer zu sündigen. Bewusste Uebertretungen wurden kon-

¹⁹ AS 49, S. 315.

²⁰ Balsiger: Uniformenverbot, Referat, gehalten a. d. Poliz.dir.konf. vom 13. Okt. 1934 in Sitten.

²¹ Balsiger a. a. O.

sequent geahndet, sonst aber wurde möglichst mit den Begriffen des normalen Lebens durchzukommen versucht ²². Es ist hauptsächlich diesen beiden BRB zuzuschreiben, wenn es 1934 gelang, die extremen Umtriebe auf ein gewisses Minimum zu beschränken. Einerseits konnte durch die Ueberwachung der politischen Flüchtlinge mancher ausländische Agitator erkannt und unschädlich gemacht werden, anderseits verhinderte das Uniformenverbot eine straffe militärische Organisation der extremen Parteien. Auf diese beiden Beschlüsse ist es aber auch weitgehend zurückzuführen, wenn die gefährlichsten ausländischen Parteien sich bei uns nicht in der Masse entwickeln konnten, wie es ihnen in ihren Heimatstaaten gelungen war ²³.

B. Sonstige Erlasse auf dem Gebiete der politischen Polizei

Mit Ausnahme des BRB betr. Massnahmen gegen Presseorgane und Druckschriften vom 26. März 1934 ²⁴ sind bis zum Erlass des Spitzelgesetzes im Jahre 1935 keine erwähnenswerten Erlasse erfolgt, die sich auf die Arbeit der politischen Polizei ausgewirkt hätten. Aber auch dieser BRB ist nicht von allzu grosser Bedeutung gewesen; er stellte eine blosser Verwaltungsverordnung ohne allgemeine Verbindlichkeit dar. Anlass dazu gab vor allem die beleidigende Sprache, die besonders in der kommunistischen Presse gegen ausländische Regierungen geführt wurde ²⁵.

Mit BRB vom 15. Mai 1934 war eine Kommission von Pressevertretern als begutachtende Instanz eingesetzt worden. Diese hatte in Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft die schweizerische Presse zu überwachen und die nötigen Massnahmen einzuleiten. Auf das Presserecht kann in dieser Arbeit aber

²² Zit. Balsiger a. a. O.

²³ Es sei nur an die polit. Parteien erinnert, die in ihrem Heimatstaate mit der Zeit die totale Staatsmacht an sich rissen (Nationalsozialisten, Faschisten, Bolschewisten).

²⁴ Bbl 1934 I, S. 860.

²⁵ Nähere Angaben über Entstehungsgeschichte und verfassungsrechtliche Grundlagen vgl. die Antwort v. BR Baumann auf eine entspr. Interpellation v. Nat. Rat Nobs in der Sommersession 1934. Vgl. Uebersicht über die Verhandl. der Bund.vers. Sommer 1934, Nr. 91 und Sten. Bull. des Nat. R.

nicht eingegangen werden; es sei hier nur kurz auf einige Spezialliteratur verwiesen ²⁶.

V. Allgemeine Tätigkeit der Bundesanwaltschaft auf dem Gebiete der politischen Polizei

Während den Jahren 1931—1935 war ein starkes Anwachsen der Arbeitslast der politischen Polizei festzustellen. Sie nahm einen solchen Umfang an, dass schon aus diesem Grunde eine Aenderung in der Organisation der Bundesanwaltschaft kommen musste. Immer mehr zeigte sich das Fehlen eines eigenen Polizeidienstes. Dadurch, dass die meisten geplanten Massnahmen zur Durchführung den kantonalen Polizeikörpern übergeben werden mussten, wurde Zeit verschwendet und dann erst noch zusätzliche Arbeit geschaffen, die bei Ausführung durch einen eigenen Polizeidienst hätte vermieden werden können.

A. Ausweisungen

Auf Antrag der Bundesanwaltschaft wurden in den Jahren 1931—1934 vom BR auf Grund von Art. 70 BV 55 Ausländer ausgewiesen; von diesen erfolgten 27 wegen staatsgefährlicher politischer Agitationstätigkeit, 23 wegen politisch-polizeilichem Spitzeldienst und 5 wegen militärischem Nachrichtendienst. Die meisten Ausgewiesenen waren Angehörige extremer politischer Organisationen des Auslandes. Verschiedene Ausländer wurden verwarnt und ihnen im Wiederholungsfalle die Ausweisung angedroht. Im weitem wurde gegen eine grössere Zahl von Personen aus politisch-polizeilichen Gründen die Grenzsperrung verhängt ²⁷.

B. Verkehr mit den kantonalen Polizeibehörden

1. Im Jahre 1931 wurden die kantonalen Polizeibehörden durch ein Kreisschreiben der Bundesanwaltschaft veranlasst, alle erforderlichen Massnahmen zur Verhinderung von Zusam-

²⁶ Ernst A.: Die Schranken der Pressefreiheit Zch. Diss. 1942.
Feldmann: Pressepolitik und Presserecht u. a. m.

²⁷ Vgl. die Gesch. ber. 1931 S. 300; 1932 S. 299; 1933 S. 356 und 1934 S. 349.

menstössen zwischen Faschisten und Antifaschisten anzuordnen und für die sofortige Verfolgung der Fehlbaren besorgt zu sein ²⁸.

2. Im gleichen Jahre wurde durch ein Kreisschreiben der Bundesanwaltschaft die polizeiliche Ueberwachung der Landungsplätze für Flugzeuge, insbesondere der sog. Aussenlandungsplätze angeordnet, zur Verhütung der heimlichen Einreise politischer Agitatoren ²⁹.

3. Mehrere kommunistische Demonstrationen gaben der Bundesanwaltschaft Anlass, sich mit den kantonalen Polizeibehörden über die Sicherheitsmassnahmen, deren Anordnung und Durchführung, zu verständigen ³⁰.

C. Ueberwachung politischer Flüchtlinge

Durch den BRB vom 7. April 1933 war der Bundesanwaltschaft die Leitung der Ueberwachung der politischen Flüchtlinge übertragen worden. 1933 wurden total 257, 1934 sogar 403 Fälle behandelt ³¹.

D. Sonstige Massnahmen

1. Auch in diesen Jahren hatte die Bundesanwaltschaft wiederum für die Sicherheit von fremden Staatsoberhäuptern und ausländischen Delegationen zu sorgen ³².

2. Im Hinblick auf die Beteiligung von in der Schweiz wohnhaften Deutschen an den Reichstagswahlen fasste der BR den grundsätzlichen Beschluss, öffentliche Versammlungen, die sich auf Wahlen in einem fremden Staate beziehen, auf Schweizergebiet zu verbieten ³³. Die Ausführung dieses Beschlusses wurde der Bundesanwaltschaft übertragen. Ein gleicher Beschluss wurde 1934 wegen der Abstimmung im Saargebiet erlassen ³⁴.

3. Auf Antrag der Bundesanwaltschaft verbot der BR den vom Weltkomitee der Studenten gegen Krieg und Faschismus

²⁸ Geschäftsbericht 1931 S. 300.

²⁹ Geschäftsbericht a. gl. O.

³⁰ Geschäftsbericht 1931 S. 300; 1932 S. 300.

³¹ Geschäftsbericht 1933 S. 357; 1934 S. 349.

³² Geschäftsbericht 1931 S. 300; 1932 S. 300; 1933 S. 357; 1934 S. 350.

³³ BRB vom 1. März 1933; vgl. Geschäftsbericht 1933 S. 357.

³⁴ Geschäftsbericht 1934 S. 350.

auf Ende des Jahres 1934 in Genf angesetzten internationalen Kongress, da es sich um eine verschleierte kommunistische Kundgebung handelte ³⁵.

§ 17. Die Entführung des Berthold Jacob

I. Allgemeines

War der Mangel gesetzlicher Grundlagen für eine wirksame Kontrolle der extremen Elemente eine Lücke, mit der sich die zuständigen Behörden angesichts der Verwerfung des Ordnungsgesetzes von 1933 vorerst glaubten abfinden zu müssen, so zeigte ein im Jahre 1935 in Basel vorkommender Straffall internationalen Ausmasses, dass eine Ergänzung der Bundesgesetzgebung nicht mehr zu umgehen war. Es handelte sich um die Entführung des deutschen Emigranten Berthold Jacob durch Agenten der «deutschen Geheimen Staatspolizei» (Gestapo) ¹.

Ende Februar 1935 traf der deutsche Journalist Dr. Hans Wesemann mit dem Gestapokommissär Dr. Walter Richter, alias Dr. Becker, in Basel zusammen. Wesemann, der bereits früher verschiedentlich für die Gestapo tätig gewesen war, erhielt den Auftrag, einen in Strassburg ansässigen, emigrierten deutschen Publizisten, namens Berthold Jacob, auszukundschaften. Jacob, der wegen seinem gegen die Reichswehr und die Wiederaufrüstung mit Geschick und Konsequenz geführten Kampf im Dritten Reiche als politischer Gegner ziemlich ernst genommen wurde, sollte auf Befehl einer hohen deutschen Amtsstelle entführt und in die Hände der deutschen Polizei gespielt werden. Wesemann vermochte Jacobs Vertrauen dadurch zu gewinnen, dass er ihm Artikel für englische Zeitungen abnahm und ihn mit dem englischen Journalisten Steed zusammenbrachte. Am

³⁵ Geschäftsbericht a. gl. O.

¹ Geschäftsbericht 1935 S. 68 u. 155 ff.

Sten. Bull. 1935.

St. R. S. 122 ff. Nat. R. S. 155 ff.

Bericht des Reg.-Rates von Basel-Stadt vom 4. Juli 1946 S. 26 ff.

26. Februar traf Wesemann neuerdings seinen Auftraggeber Richter in Basel. An den Besprechungen nahm als Vertrauensmann des deutschen Reichswehrministeriums auch ein gewisser Hans Manz, ehemaliger Marineoffizier, teil. Es wurde vereinbart, Jacob an die Grenze zu locken und ihn von dort den deutschen Behörden in die Hände zu spielen. Am 9. März 1935 gelang es Wesemann, Jacob nach Basel einzuladen, indem er ihm dort eine Einreisemöglichkeit nach England zu verschaffen versprach. Die Beiden trafen mit Richter und Manz zusammen. Manz stellte Jacob einen gefälschten Reisepass in Aussicht. Jacob, in vollem Vertrauen zu Wesemann, schöpfte keinen Verdacht und bestieg sogar mit Wesemann und Manz zusammen ein Auto. Dieses, von einem weiteren deutschen Komplizen gesteuert, sollte in die angebliche Wohnung von Manz in Riehen fahren, wo der falsche Pass hätte hergestellt werden sollen. In Wirklichkeit fuhr das, übrigens auf betrügerische Art in Zürich gemietete Auto nach Kleinhüningen, wo es in raschem Tempo die Grenze passierte. Dabei wäre beinahe ein schweizerischer Zöllner, der das Auto aufhalten wollte, überfahren worden. Den deutschen Schlagbaum, der sonst immer geschlossen war, hatte der vorausseilende Richter bereits vorher öffnen lassen. Auf deutschem Boden wurde Jacob von zwei bereitstehenden Polizeibeamten verhaftet. — Der sofort in die Schweiz zurückkehrende Wesemann wusste die Frau Jacobs durch zwei von ihm selbst geschriebene, aber mit Berthold gezeichnete Telegramme zu täuschen und so die Anzeige zu verzögern.

II. Die Folgen

Diese willkürliche Tat deutscher Polizeispitzel erregte in der Schweiz in allen Bevölkerungsschichten eine gewaltige Empörung. Sowohl im Nationalrate als auch im Ständerate wurden sofort Interpellationen eingereicht². — Auch der Bundesrat blieb

² Es handelt sich dabei um die Interpellation Schneider im Nat. R. vom 25. März 1935 und die Interpellation Thalmann im St. R. vom 26. März.

(Sten. Bull. v. 1935 Nat. R. S. 155 ff.; St. R. S. 112 ff.)

Übersicht über die Verhandl. der Bund.vers. März 1935 Nr. 3233 und 3234.

nicht untätig. Sobald die ersten Untersuchungsergebnisse vorlagen, wurde am 23. März der schweizerische Gesandte in Berlin beauftragt, beim Auswärtigen Amte Schritte zur Befreiung Jacobs zu unternehmen. Da diese erfolglos blieben und die deutsche Regierung in einer Note vom 25. März sogar eine Entführung Jacobs abstritt, richtete der BR am 31. März eine ausführliche Note an die Regierung des Dritten Reiches. Darin wurde der Tatbestand so dargestellt, wie er sich aus den Ergebnissen der Untersuchung der schweizerischen Behörden ergeben hatte. Gleichzeitig wurde aber auch eindringlich die Freilassung Jacobs und die Bestrafung der an seiner Entführung beteiligten Beamten der Gestapo verlangt. Im weitem wurde der Hoffnung Ausdruck gegeben, die deutsche Regierung möge das Nötige vorkehren, damit solch bedauerliche und mit den guten Beziehungen zwischen den beiden Ländern nicht vereinbare Vorfälle nicht mehr vorkommen würden ³.

Obschon die deutsche Presse in der Folge die schweizerischen Behörden heftig angriff und die deutsche Regierung den Fehler ihrer Beamten nicht zugeben wollte, vertrat der Bundesrat auch weiterhin mit allen Mitteln seinen Standpunkt. Nach Erschöpfung der diplomatischen Möglichkeiten beantragte der BR beim Internationalen Schiedsgericht im Haag die Einleitung eines Schiedsverfahrens. Kurze Zeit nachdem die Klageschrift von dem mit der Vertretung der schweizerischen Interessen beauftragten Basler Regierungsrat Dr. Ludwig im Haag eingereicht worden war, lenkte die deutsche Regierung ein und lieferte im September 1935 Berthold Jacob an die Schweiz aus ⁴.

Wesemann, der wenige Tage nach der Tat in der Schweiz verhaftet werden konnte, wurde am 6. Mai 1936 vom Basler Strafgericht wegen Freiheitsentziehung nach kantonalem Recht verurteilt. Wegen verbotenen Nachrichtendienst und unbefugter Amtshandlung konnten in Ermangelung gesetzlicher Grundlagen weder er noch seine Komplizen zur Rechenschaft gezogen werden ⁵.

³ Genauer Text der Note siehe in der Antwort von Bundesrat Motta auf die Interpellation Thalmann vom 26. März 1935 (Sten. Bull. 1935 St. R. S. 115 ff.).

⁴ Geschäftsbericht 1935 S. 68, Ber. des Reg.-Rates von Basel-Stadt S. 26.

⁵ Geschäftsbericht 1935 S. 155, Ber. d. Reg.-Rates von Basel-Stadt S. 27.

III. Zusammenfassung

Durch die Entführung Jacobs über die Gefährlichkeit und die Hemmungslosigkeit der politischen Kampfmethoden der Zeit belehrt, sah die schweizerische Bevölkerung allgemein die Notwendigkeit einer Ergänzung des Bundesstrafrechtes in bezug auf den Staatsschutz ein. Die bei der Verwerfung des Ordnungsgesetzes von 1933 massgebenden Bedenken verschwanden im Hinblick auf diesen krassen Fall eines Eingriffes in unsere Unabhängigkeit durch Beamte eines fremden Staates sofort.

Aber nicht nur das Fehlen der nötigen Strafbestimmungen, auch der Mangel einer eidgenössischen Polizei wurde von der Bevölkerung allgemein anerkannt. So regte Ständerat Thalmann in seinen Ausführungen zur Interpellation vom 26. März am 2. April 1935 die Schaffung einer besondern Organisation innerhalb der Bundesanwaltschaft an, die in Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeikorps die Ueberwachung und Verfolgung ausländischer Spitzel und Spione zum Zwecke haben sollte ⁶.

§ 18. Der Bundesbeschluss betr. den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft vom 21. Juni 1935

I. Allgemeines

Nach der Verwerfung des Ordnungsgesetzes im Jahre 1934 sahen sich verschiedene Grenzkantone veranlasst, auf eigene Faust wenigstens für ihr Kantonsgebiet einen Schutz gegen die Umtriebe ausländischer Spitzel in Spezialgesetzen mit erhöhten Strafdrohungen zu suchen. So nahm der Kanton Tessin die im Ordnungsgesetz vorgesehenen Strafbestimmungen mit geringen Abänderungen in ein kantonales Spezialgesetz auf. Am 25. März 1935 legte auch der Regierungsrat von Basel-Stadt den Entwurf zu einem Gesetz betr. Ergänzung des kantonalen Strafrechtes durch Aufnahme von Strafnormen gegen den Nachrichtendienst

⁶ Sten. Bull. St. R. 1935 S. 113.

für einen fremden Staat und unbefugte Amtshandlungen für das Ausland vor. Im Kanton Schaffhausen wurde im Frühjahr 1935 im Grossen Rate ebenfalls eine diesbezügliche Motion angenommen¹.

Die Abwehr gegen das Spitzelunwesen ist aber in erster Linie Sache des Bundes, hat es doch letzten Endes Angriffe auf die Gebietshoheit der ganzen Schweiz zur Folge. Die in Frage stehenden Vergehen erstreckten sich in den meisten Fällen auf das Gebiet mehrerer Kantone, so dass schon aus diesem Grunde eine bündesrätliche Regelung nicht zu umgehen war. So konnte auch der Bund trotz des Volksentscheides von 1934 nicht zurückstehen und hatte ebenfalls für die Abwehr der Angriffe etwas zu unternehmen.

Veranlasst durch die verschiedenen schweren Fälle politischer Vergehen (Rossi und Jacob) und in Erkenntnis der allgemeinen politischen Lage legte der Bundesrat am 29. April 1935 der Bundesversammlung den Entwurf zu einem dringlichen Bundesbeschluss betr. den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft vor. In der zugehörigen Botschaft kommt der BR zum Schlusse, dass eine Erhöhung des Staatsschutzes nicht mehr zu umgehen sei². Mit der blossen Einführung von Strafbestimmungen sei es nicht getan, eine durchgreifende Erfassung der verschiedenen Straftaten sei ohne eine Reorgansation der Bundesanwaltschaft nicht möglich. Auch die am 3. Oktober 1934, kurz nach der Verwerfung des Ordnungsgesetzes eingereichte Verfassungsinitiative zum Schutze der Armee und gegen ausländische Spitzel wird besprochen³. Dabei betont der BR, deren Forderungen würden weitgehend durch den neuen Bundesbeschluss erfüllt werden. Die Aufnahme von Strafbestimmungen in die Verfassung, wie sie von den Initianten vorgesehen worden war, wird vom BR abgelehnt, da sie gesetzestechisch nicht zu empfehlen sei. Die BV enthalte bis jetzt keine bestimmten Strafdrohungen, und dies sollte auch nie der Fall sein.

¹ Vgl. Botschaft des BR. Bbl 1935 I, S. 743; Bericht an BR II. Teil S. 16; Bericht des Reg.-Rates von Basel-Stadt S. 27; vgl. auch Comtesse a. a. O. S. 29.

² Bbl 1935 I, S. 742 ff.

³ Bbl 1934 II S. 596.

II. Der bundesrätliche Entwurf

Dieser umfasst acht Artikel und lehnt sich in seinem Inhalt weitgehend an den Art. 8 des BG über den Schutz der öffentlichen Ordnung vom 13. Oktober 1933 an⁴. Zu den einzelnen Artikeln ist kurz folgendes zu bemerken:

Art. 1 stellt mit seinen Bestimmungen betr. die verbotenen Amtshandlungen für einen ausländischen Staat eine blosser Erweiterung von Satz 1 des Art. 8 des verworfenen Ordnungsgesetzes dar. Der Tatbestand der verbotenen Amtshandlung wird in der Weise erweitert, dass jede nicht durch Staatsvertrag, Gesetz, völkerrechtliches Gewohnheitsrecht oder besondere Bewilligung gebotene Unterstützung fremder Amtstätigkeit in die Strafbestimmungen einbezogen wird, und zwar ohne Unterschied, ob die Amtshandlung im In- oder Auslande vorgenommen wird.

Art. 2 wiederholt mit gewissen Erweiterungen die Strafbestimmungen des Art. 8 des Ordnungsgesetzes über den politischen Nachrichtendienst. Neu ist, dass auch der Nachrichtendienst zugunsten einer Partei ausdrücklich unter Strafe gestellt wird; ausserdem wird die Strafbestimmung auch auf das Errichten eines Nachrichtendienstes ausgedehnt. Dagegen wird hervorgehoben, dass die Berichterstattung einer Gesandtschaft oder eines Konsulates nicht als unerlaubter Nachrichtendienst anzusehen ist.

Art. 3 richtet sich gegen den wirtschaftlichen Nachrichtendienst im Dienste des Auslandes. In diesem Sinne ist jede im Interesse ausländischer Regierungen, Behörden oder Parteien ausgeübte Verletzung eines Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisses zu betrachten.

Art. 4 befasst sich unter Vorbehalt von Art. 86 des Militärstrafgesetzes mit dem militärischen Nachrichtendienst des Auslandes zum Nachteil der Schweiz. Dieser Artikel wurde hauptsächlich deshalb in den Entwurf zu einem Spitzelgesetz aufgenommen, weil sich die verschiedenen Arten von Nachrichtendienst immer wieder überschneiden und deshalb nie ganz voneinander zu trennen sind⁵.

⁴ Bbl 1933 I, S. 753.

⁵ Vgl. dazu Mahler Walter: Die Spionage, Zch. Diss. 1937.

Art. 5 enthält den Hinweis auf die allgemeinen und die presserechtlichen Bestimmungen des BSTR. Er führt ausdrücklich die Landesverweisung als fakultative Nebenstrafe an, in der Meinung, dass der Richter diese in allen schweren Fällen aussprechen werde.

Art. 6 unterstellt die strafbaren Handlungen der Bundesgerichtsbarkeit, mit ausdrücklicher Erwähnung der Delegationsmöglichkeit an die kantonalen Behörden.

Art. 7 bringt in engem Zusammenhang mit den oben angeführten Strafbestimmungen die Erweiterung der Bundesanwaltschaft durch Einstellung eigener Polizeiorgane.

Der BR weist bei diesem Artikel darauf hin, dass schon 1919 in einem Bericht des Generalstabschefs auf die Mängel der bestehenden Polizeiorganisationen hingewiesen worden sei ⁶. Ausserdem sei seit mehreren Jahren immer wieder in der Bundesversammlung und in der Presse von der Schaffung einer Bundespolizei die Rede gewesen ⁷. Es wird auf die Besprechungen im Nat.R. anlässlich der Genfer Unruhen vom November 1932 und auf die Behandlung der Interpellation Thalmann im Ständerat 1935 verwiesen ⁸. Der BR betont, dass die Frage der Schaffung einer Bundespolizei vom Justiz- und Polizeidepartement bereits eingehend geprüft worden sei. Die einschlägigen Fragen seien den kantonalen Polizeibehörden in einem Kreisschreiben des Departementes vom 7. Februar vorgelegt worden. In einer ausserordentlichen Polizeidirektorenkonferenz vom 19. Februar 1934 sei die Notwendigkeit eines Ausbaues der Bundesanwalt-

⁶ Bericht des Chefs des Generalstabes der Armee an den General über die Mobilmachung und über den Verlauf des Aktivdienstes 1914—1918, S. 354, wo es heisst: «Die Spionageabwehr konnte niemals zu vollem Erfolg gelangen und uns auch deshalb nicht das von ihr billigerweise erwartete Ergebnis liefern, weil die Zwiespältigkeit in der Organisation des schweiz. Polizeiwesens eine zweckmässige und rasche Verfolgung und Erledigung der Fälle verunmöglichte. Die Fäden der einzelnen Spionagefälle zogen sich meistens über das Gebiet mehrerer Kantone, und da die Bundesanwaltschaft für die Nachforschungen über kein eigenes Personal verfügte, sondern auf die Tätigkeit einer nicht selten ungeschickten, zuweilen selbst widerstrebenden kantonalen oder Gemeindepolizei angewiesen war, so gelang es oft nicht, die verworrenen Irrgänge der Spionage rechtzeitig und vollständig aufzudecken.»

⁷ Vgl. z. B. Eibel Rob.: Die Bundespolizei, Polit. Rundschau 1934 S. 392.

⁸ Sten. Bull. des Nat. R. 1932 S. 938 u. 981.

schaft in polizeilicher Hinsicht von den Teilnehmern allgemein anerkannt und sogar als Gebot der Stunde bezeichnet worden ⁹. Dagegen hätten sich anlässlich dieser Konferenz gewisse Schwierigkeiten in bezug auf das Zusammenarbeiten mit der kantonalen Polizei und insbesondere Widerstände gegen die vom Departement aufgestellten Richtlinien für die Schaffung einer eidgenössischen Sicherheitspolizei gezeigt ¹⁰.

Art. 7 sieht lediglich den Ausbau der Bundesanwaltschaft vor. Sowohl von der Schaffung einer eidgenössischen Schutzpolizeitruppe als auch von der Gründung einer eigenen Staatspolizei, die ihre Aufgabe unabhängig von der kantonalen Polizei durchführen könnte, wird ausdrücklich abgesehen. Es soll sich vielmehr darum handeln, das Zusammenarbeiten der zentralen Bundesbehörde mit der kantonalen Polizei aktiver zu gestalten und darum dem Bunde die Möglichkeit zu geben, die in seinem Interesse erforderlichen Ermittlungen nötigenfalls selbst zu treffen.

Der Ausbau wird vom BR auch auf Grund der zunehmenden Geschäftslast der Bundesanwaltschaft als nicht zu umgehen betrachtet. Er verweist auf die Behandlung dieser Frage anlässlich der Geschäftsberichte von 1932 und 1933 im Nat. R. ¹¹.

Die in Art. 7 vorgesehene Erweiterung soll der Bundesanwaltschaft also nur die nötigen Polizeiorgane für die obenerwähnte nähere Verbindung und Zusammenarbeit (Informationen, Weisungen) mit den kantonalen Polizeibehörden, sowie für die Erhebungen im Interesse der innern und äussern Sicherheit der gesamten Eidgenossenschaft zur Verfügung stellen. Es wird daher der Grundsatz aufgestellt, dass die Polizeiorgane des Bundes auf Weisung und unter Leitung des Bundesanwaltes im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft Amtshandlungen vornehmen dürfen und dass die kantonalen Behörden sie dabei zu unterstützen haben. Diese Forderung sei übrigens bereits in Art. 44 des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893 ¹² enthalten und stelle somit lediglich eine Wiederholung dar. Die nähere Organisation, insbesondere die Bestimmung der

⁹ Geschäftsbericht 1934 S. 347 ff.

¹⁰ Zit. Botschaft des BR Bbl 1935 I, S. 747.

¹¹ Sten. Bull. des Nat. R. 1932 S. 267; 1933 S. 146 u. 150.

¹² AS 13 S. 455.

Zahl der einzustellenden Beamten und Angestellten soll dem BR überlassen werden. Die Botschaft spricht von vorläufig 3—5 Polizeibeamten und einer beschränkten Zahl von Detektiven. Ein grosser Apparat soll schon im Interesse der Bundesfinanzlage, aber auch zur Verhütung eines Dualismus zur kantonalen Polizei so gut wie möglich vermieden werden. Der BR bemühte sich im Hinblick auf die Reorganisation der Bundesanwaltschaft, den Entwurf so zu gestalten, dass möglichst wenig föderalistische Interessen verletzt wurden und doch ein Maximum von Zentralisation erreicht werden konnte.

Art. 9 enthält die Dringlichkeitsklausel, durch die das sofortige Inkrafttreten des Gesetzes bei Annahme durch die Räte bewirkt werden soll. In der Botschaft legt der BR in ausführlicher Weise die Gründe dar, die ihn veranlassten, den dringlichen BB einem BRB gestützt auf Art. 102 Ziff. 9 u. 10 der BV vorzuziehen. Der Hauptgrund lag m. E. aber darin, dass die Strafbestimmungen und die Reorganisation der Bundesanwaltschaft nicht bloss vorübergehender Natur, sondern als eine dauernde Einrichtung gedacht waren.

III. Die Behandlung der Vorlage in den Räten ¹³

Schon anlässlich der Eintretensdebatte im Nat. R. vom 6. Juni 1935 ¹⁴ zeigte es sich deutlich, dass die Meinungen besonders in bezug auf Art. 7 u. 8 des Entwurfes auseinandergehen würden. Immerhin beantragte die Kommission einstimmig, auf die Vorlage einzutreten, was auch vom Rate unter Ablehnung eines Antrages von Nat. R. Müller, Zürich (Kommunist) auf Nichteintreten beschlossen wurde.

Die Kommission folgte für die ersten sechs Artikel mit geringen Aenderungen dem bundesrätlichen Entwurfe; diese wurden sämtlich ohne grosse Diskussion genehmigt. Einzig bei Art. 5 verursachte ein Antrag von Nat. R. Pfister, Winterthur, auf Einführung der Landesverweisung als obligatorische Neben-

¹³ Uebersicht über die Verhandl. der Bund.vers. Juni 1935 Nr. 12.

¹⁴ Sten. Bull. des Nat. R. 1935 S. 213 ff.

¹⁵ Sten. Bull. des Nat. R. 1935 S. 227.

strafe für Ausländer eine längere Aussprache. Der Rat lehnte aber diesen Vorschlag nach nochmaliger Begründung des Entwurfstextes durch BR Baumann, ab.

Im Laufe der Verhandlungen erwies sich dann aber Art. 7, der die Reorganisation der Bundesanwaltschaft regelte, als die eigentliche «*pièce de résistance*». Ueber die Frage der Errichtung eines Polizeidienstes hatte schon in der Kommission keine Einigung erzielt werden können, so dass dem Nat. R. volle fünf Anträge für die endgültige Fassung vorgelegt wurden¹⁶. Einer davon ging sogar auf völlige Streichung von Art. 7. Nat. R. Walther hatte in weiser Voraussicht bereits in der Eintretensdebatte erklärt, warum eine Reorganisation der Bundesanwaltschaft nicht mehr zu umgehen sei. Er betonte, dass föderalistische Erwägungen ihren Platz haben sollen, dass sie aber dann zurückzutreten hätten, wenn es, wie in diesem Falle, um das Interesse des ganzen Landes gehe. Ungachtet dieser Ermahnungen waren es vornehmlich Rücksichten auf die Kantonsouveränität, die von der Opposition gegen die geplante Reorganisation vorgebracht wurden. So verstieg sich Nat. R. Schneider sogar zu der Behauptung, der BR beabsichtige mit Art. 7 nichts anderes als einen Einbruch in die kantonale Polizeihochheit. Er wolle für alle Fälle vom Bunde aus gewappnet sein, wenn ihm das nicht mehr passe, was in den einzelnen Kantonen auf dem Gebiete der politischen Polizei geschehe. Der Berichterstatter der Kommissionsmehrheit, Nat. R. Meyer, Luzern, setzte sich in sachlicher Weise mit den verschiedenen Differenzen gründlich auseinander und trat eindeutig für die vorgesehene Neuerung ein. Er prägte die Worte: «Ohne die Reorganisation der Bundesanwaltschaft ist der Bundesbeschluss wie ein Messer ohne Klinge.»

Nachdem die Kommission einen neuen, der föderalistischen Einstellung etwas besser entsprechenden Entwurf für Art. 7 vorlegte, wurden verschiedene Anträge zurückgezogen¹⁷. Einzig die linksstehenden Ratsmitglieder beharrten nach wie vor auf

¹⁶ Es handelte sich um zwei verschiedene Anträge der Kommission, einen neuen Antrag des Justiz- u. Polizeidep. und um je einen Antrag der Nat. R. Pfister und Aeby; Sten. Bull. Nat. R. 1935 S. 228.

¹⁷ Sten. Bull. Nat. R. 1935 S. 265 ff.

ihrem Streichungsantrag. Nach ihnen sollte die ganze Durchführung des BB den kantonalen Polizeibehörden übertragen werden, was wohl ihren Parteiinteressen, nicht aber der Sache zugute gekommen wäre. Ohne eine Einigung erzielt zu haben, schritt der Rat am 12. Juni 1935 zur Abstimmung. Der Streichungsantrag wurde abgelehnt und die abgeänderte Fassung der Kommissionsmehrheit angenommen ¹⁸.

Auch bei der Behandlung von Art. 8, der Dringlichkeitsklausel, zeigte sich eine Meinungsverschiedenheit. Die Kommissionsmehrheit schlug die Annahme der Klausel vor. Ein sozialistischer Gegenantrag auf Unterstellung des BB unter das Referendum wurde von BR Baumann bekämpft. In Erkenntnis der Notwendigkeit einer Aenderung auf dem Gebiete des Staatsschutzes stimmte die Mehrheit des Rates für die Aufnahme der Dringlichkeitsklausel.

Ein von Nat. Rat Farbstein eingereichter Eventualantrag auf zweijährige Befristung des BB und eine gleichzeitig eingereichte Motion, die vom BR die so rechtzeitige Vorlegung eines Entwurfes zu einem BG zum Schutze der Eidgenossenschaft verlangte, dass das BG auf den Zeitpunkt des Dahinfallens des dringlichen BB in Kraft treten könne, wurde auf Antrag von BR Baumann vom Nat. R. ebenfalls verworfen. In der noch am 12. Juni 1935 durchgeführten Gesamtabstimmung wurde der bereinigte Entwurf angenommen ¹⁹.

Wie vorauszusehen war, nahmen die Verhandlungen vor dem Ständerate einen nahezu parallelen Verlauf. Bereits am 18. Juni beschloss der Rat nach kurzer Beratung einstimmig Eintreten ²⁰. Für die ersten 6 Art. wurde mit geringen, meist redaktionellen Aenderungen dem Nat. R. zugestimmt. Auch hier verlangte eine Kommissionsminderheit die Streichung von Art. 7. Bundesrat Baumann griff mehrmals in die Debatte über die Notwendigkeit der Reorganisation der Bundesanwaltschaft ein, um gewisse, von der Opposition vorgebrachte Argumente gegen die Einführung eines Polizeidienstes zu widerlegen und zu erklären, dass der BR mit aller Bestimmtheit an Art. 7 festhalte. Mit 32 gegen

¹⁸ Sten. Bull. Nat. R. 1935 S. 276.

¹⁹ Sten. Bull. Nat. R. 1935 S. 280.

²⁰ Sten. Bull. St. R. 1935 S. 219—229.

4 Stimmen wurde auch in diesem Streitpunkte dem Beschluss des Nat. R. zugestimmt ²¹.

Ein Antrag von Ständerat Klöti auf Streichung der Dringlichkeitsklausel von Art. 8 und auf Unterstellung des BB unter das Referendum wurde mit grosser Mehrheit verworfen. In der Gesamtabstimmung trat der Ständerat einstimmig für den Beschlussesentwurf ein ²².

In der Schlussabstimmung vom 20. Juni 1935 sanktionierte der Nat. R. mit 77 gegen 6 Stimmen die ständerätliche Vorlage. Auf die Ueberweisung an eine Redaktionskommission wurde verzichtet ²³. Am 21. Juni nahm der Ständerat unter dem gleichen Verzicht den Bundesbeschluss einstimmig an ²⁴. Noch am gleichen Tage beschloss der BR die Vollziehung des Beschlusses, so dass dieser infolge der Dringlichkeitsklausel eben an diesem 21. Juni 1935 in Kraft treten konnte ²⁵.

IV. Der Text des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1935

Nach der kurzen Entstehungsgeschichte soll hier der für die Entwicklung der Bundespolizei entscheidende Bundesbeschluss vom 21. Juni 1935 betr. den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft noch in seinem endgültigen Wortlaute wiedergegeben werden ²⁶:

Art. 1: Wer auf schweiz. Gebiete ohne Bewilligung Handlungen für einen fremden Staat vornimmt, die an sich einer Behörde oder Beamten zukommen, wer solchen Handlungen Vorschub leistet, wer jemanden durch Gewalt, List oder Drohung ins Ausland entführt, um ihn einer Behörde, Partei oder ähnlichen Organisationen zu überliefern oder einer Gefahr für Leib und Leben auszusetzen oder eine solche Entführung vorbereitet,

²¹ Sten. Bull. St. R. 1935 S. 238.

²² Sten. Bull. St. R. 1935 S. 239.

²³ Sten. Bull. Nat. R. 1935 S. 289.

²⁴ Sten. Bull. St. R. 1935 S. 254.

²⁵ Ueber die Handhabung des BB vgl. ein diesbez. Referat, gehalten vom Chef der Bundespolizei, Dr. Balsiger, anl. der kant. Polizeidirektorenkonf. vom 11. Sept. 1937 in Liestal.

²⁶ AS 51 S. 482.

wird mit Gefängnis, in schweren Fällen mit Zuchthaus bestraft.

- Art. 2:* 1. Wer auf schweiz. Gebiete im Interesse einer fremden Regierung, Behörde, Partei oder ähnlichen Organisation Nachrichtendienst über die politische Tätigkeit von Personen oder politischen Verbänden betreibt oder einen solchen Dienst einrichtet, wird mit Gefängnis bestraft.
2. In schweren Fällen kann auf Zuchthaus erkannt werden. Als schwerer Fall gilt es insbesondere, wenn der Täter zu Handlungen aufreizt oder falsche Berichte erstattet, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden.
- Art. 3:* Wer auf dem Gebiete der Schweiz im Interesse des Auslandes zum Nachteil der Schweiz oder eines fremden Staates militärischen Nachrichtendienst betreibt oder einen solchen Dienst einrichtet, wer für solche Dienste anwirbt oder ihnen Vorschub leistet, wird mit Gefängnis bestraft. Vorbehalten bleibt Art. 86 des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927.
- Art. 4:* Wer ein Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis auskundschaftet, um es einer fremden Regierung, Behörde, Partei oder ähnlichen Organisationen oder ihren Agenten zugänglich zu machen, wer ein Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis einer fremden Regierung, Behörde, Partei oder ähnlichen Organisationen oder ihren Agenten zugänglich macht, wird mit Gefängnis, in schweren Fällen mit Zuchthaus bestraft.
- Art. 5:* Die im Auslande begangenen Handlungen unterliegen den Strafbestimmungen dieses Beschlusses, der militärische Nachrichtendienst zum Nachteil fremder Staaten jedoch nur, wenn Angehörige oder Einwohner der Schweiz geschädigt werden.
- Art. 6:* 1. Die allgemeinen Bestimmungen, sowie Art. 69 u. 72 des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweiz. Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 sind anwendbar.

2. Gegen Ausländer kann auf Landesverweisung erkannt werden.

Art. 7: 1. Die in diesem Bundesbeschlusse vorgesehenen strafbaren Handlungen sind der Bundesstraftgerichtsbarkeit unterstellt.

2. Das eidg. Justiz- und Polizeidepartement kann die Untersuchung und Beurteilung den kantonalen Behörden übertragen.

Art. 8: Der Bundesanwaltschaft wird zur einheitlichen Durchführung des Fahndungs- und Informationsdienstes im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft das nötige Personal beigegeben. Sie arbeitet in der Regel mit den zuständigen kantonalen Polizeibehörden zusammen.

Art. 9: Dieser Bundesbeschluss wird als dringlich erklärt und tritt sofort in Kraft.

V. Die neue Organisation der Bundesanwaltschaft nach dem Bundesbeschlusse

Wie wir gesehen haben, war es Art. 8 im endgültigen Text des BB betr. den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft vom 21. Juni 1935, der die Grundlage für eine Erweiterung der Bundesanwaltschaft brachte. Da aber nur von der Zuteilung des nötigen Personals für den Fahndungs- und Informationsdienst gesprochen wird, bedurfte es noch der nötigen Ausführungen durch den Bundesrat.

Dieser hatte, um sich die nötigen Unterlagen für die Organisation zu verschaffen, bereits im April des Jahres 1935, also noch vor dem Erlass des BB, vorsorglicherweise den Chef der waadtländischen Sicherheitspolizei, Herrn Oberst Jaquillard, mit einer Studienreise ins Ausland und der Erstattung eines entsprechenden Berichtes beordert²⁷. Der Beauftragte reichte bereits am 19. Juni 1935 auf Grund seiner Beobachtungen ein ausführliches Exposé über die Möglichkeiten der Organisation eines Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft ein. Nach gründ-

²⁷ Geschäftsbericht 1935 S. 154 ff.

licher Prüfung desselben nahm der BR am 10. September 1935 zu den grundsätzlichen Fragen Stellung und beschloss insbesondere:

- a) «dass die Bundesanwaltschaft ermächtigt wird, im Sinne des BB vom 21. Juni 1935 einen Polizeidienst bei der Bundesanwaltschaft einzurichten;
- b) dass die Zahl der neu einzustellenden Beamten und Angestellten (Innen- und Aussendienst) vorläufig nicht mehr als 8 Personen betragen soll;
- c) dass der Leiter der Polizeiorgane grundsätzlich in die Adjunktenkategorie gehört ²⁸.»

Gestützt auf diesen Beschluss des BR entwarf das Justiz- und Polizeidepartement einen Organisationsplan, den der BR mit Beschluss vom 29. November 1935 genehmigte. Darnach wurde in Abänderung der geltenden Aemterklassifikation dem Bundesanwalt fortan neben dem bisherigen juristischen ein weiterer Adjunkt beigegeben, der mit der Funktion eines Chefs des Polizeidienstes betraut wurde ²⁹.

Mit Beschluss vom 29. November 1935 ernannte der BR zum neuen Adjunkten der Bundesanwaltschaft, mit der Funktion des Chefs des Polizeidienstes betraut, Herrn Dr. Werner Balsiger ³⁰. Der neue Chef der Bundespolizei war bereits vor seiner Wahl als juristischer Beamter der Bundesanwaltschaft speziell mit politisch-polizeilichen Aufgaben beschäftigt gewesen ³¹.

Ueber die weitem Details der Organisation des Bundespolizeidienstes kann hier infolge Mangels an Material nur das Folgende gesagt werden: Der Polizeidienst bestand aus dem Chef, einem Kommissär und vier Inspektoren ³². — Es sei aber auf den II. Teil dieser Arbeit verwiesen, wo die heutige Organisation der Bundespolizei näher betrachtet wird.

²⁸ Zit. Geschäftsbericht 1935 S. 154.

²⁹ Geschäftsbericht 1935 S. 155.

³⁰ Bbl 1935 II, S. 914.

³¹ Vgl. z. B. ein 1934 anl. der kant. Polizeidirektorenkonferenz vom 12. Okt. in Sitten gehaltenes Referat über die Flüchtlings- und Uniformfrage.

³² Bericht des BR I. Teil S. 8.

§ 19. Massnahmen und Entwicklung auf dem Gebiete der politischen Polizei bis 1939

I. Das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1936 betr. Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft

A. Vorgeschichte

Die seit längerer Zeit beobachteten Umtriebe von Anhängern der sog. Adula-Bewegung gaben im Jahre 1935 im Tessin Anlass zur Einleitung eines polizeilichen Ermittlungsverfahrens. Am 9. August beschloss der BR die gerichtliche Verfolgung wegen Landesverrates gegen Emilio Colombi und Mitbeteiligte¹. Teils wegen des veralteten, in bezug auf die Verfolgung irredentistischer Umtriebe lückenhaften BStR von 1853, teils mangels genügender Schuldbeweise, musste diese Untersuchung aber 1939 wieder eingestellt werden². Die Tatsache, dass die Tätigkeit des Colombi und der Bontempi geeignet war, die Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden, ging aber trotzdem aus der Untersuchung klar hervor. Das Verbot der «Adula», das vom Bundesrate bereits im August 1935 beschlossen worden war, blieb daher aufrecht erhalten³.

B. Der Entwurf

Die im oben erwähnten Falle gemachten Erfahrungen veranlassten den BR noch im gleichen Jahre, den eidg. Räten eine Ergänzung der einschlägigen Strafrechtsnormen, insbesondere von Art. 37 des BStR vorzuschlagen⁴. In seiner Botschaft betonte der BR, dass der unmittelbare Anlass zu der von ihm vorgeschlagenen Ergänzung des Strafrechtes wohl in der Einstellung der Untersuchungen gegen Colombi und Consorten liege, dass eine Ergänzung aber auch deshalb notwendig sei, weil sich im Auslande vereinzelte Bewegungen auf Aneignung schweizeri-

¹ Bericht des BR I. Teil S. 22 ff.; II. Teil S. 20 ff.
Geschäftsbericht 1935 S. 153.

² Geschäftsbericht 1936 S. 152.

³ Bericht des BR I. Teil S. 22; II. Teil S. 23.

⁴ Botschaft vom 23. Juni 1936 Bbl 1936 II, S. 171 ff. u. 741.

scher Gebietsteile und auf Einmischung in unsere Angelegenheiten bemerkbar machten.

C. Die Verhandlungen in der Bundesversammlung

Der Entwurf des BR für eine Erweiterung des Art. 37 des BStR von 1853 wurde vom Nat.R. am 28. September 1936 mit einigen wenigen redaktionellen Aenderungen nach kurzer Beratung angenommen⁵. Der Ständerat stimmte am 7. Oktober dem nationalrätlichen Entwurfe zu⁶. Am 8. Oktober wurde das neue BG von beiden Räten einstimmig gutgeheissen⁷.

Das in der Literatur auch als «Colombi-Novelle» bezeichnete BG vom 8. Oktober 1936 nennt in Art. 2 den neuen Art. 37bis des Bundesstrafrechtes, der Handlungen unter Strafe stellt, die darauf gerichtet sind, die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft zu verletzen oder zu gefährden und Einmischungen einer fremden Macht in die Angelegenheiten der Eidgenossenschaft herbeizuführen. Nach der neuen Bestimmung von Art. 37bis wurden somit im Gegensatz zum alten BStR von 1853 auch Vorbereitungshandlungen unter Strafe gestellt. — Dieser Grundsatz war bereits in Art. 230 des Entwurfes zu einem schweiz. Strafgesetzbuch von 1918 enthalten gewesen. Er wird auch wieder im StGB in Art. 266 aufgenommen, wo es heisst: «Wer eine Handlung vornimmt, die darauf gerichtet ist, die Unabhängigkeit zu verletzen oder zu gefährden, ...» Da kein Referendum ergriffen wurde, trat das neue BG betr. Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft am 1. Februar 1937 in Kraft⁸.

II. Massnahmen des Bundesrates auf dem Gebiete der politischen Polizei

A. Die Richtlinien betr. politische Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz

Auf Grund der anlässlich der Interpellation von Canova vom

⁵ Sten. Bull. Nat. R. 1935 S. 1293 ff.

⁶ Sten. Bull. St. R. 1935 S. 452 ff.

⁷ Sten. Bull. Nat. R. 1935 S. 1394; St. R. S. 460.

⁸ AS 53 S. 37, vgl. dazu auch Comtesse a. a. O. S. 29.
Heusser a. a. O. S. 121 ff.

3. April 1935⁹ von der Bundesanwaltschaft mit Hilfe der kantonalen Polizeibehörden durchgeführten Untersuchungen erliess das eidg. Justiz- und Polizeidepartement am 26. September 1935 die vom BR genehmigten «Richtlinien betr. politische Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz»¹⁰.

1. Politische Vereinigungen von Ausländern haben sich jeder Einmischung in schweizerische Verhältnisse zu enthalten und dürfen sich nur mit ihren eigenen Staatsangehörigen befassen.
2. Sie haben sich jeder propagandistischen Aufmachung zu enthalten.
3. Es ist unzulässig, dass sie Andersgesinnte mit Nachteilen irgendwelcher Art bedrohen, auf sie einen Zwang zum Beitritt auszuüben oder sie sonstwie zu belästigen.
4. Oeffentliche Umzüge und Versammlungen sind verboten. Bewilligungen für besondere Anlässe können ausnahmsweise von den kantonalen Behörden im Einvernehmen mit dem eidg. Justiz- und Polizeidepartement gewährt werden.
5. Aus dem Ausland kommende Redner sind bei den kantonalen Polizeibehörden rechtzeitig anzumelden. Die kantonalen Polizeibehörden treffen ihre Entscheide im Einvernehmen mit dem eidg. Justiz- und Polizeidepartement (Bundesanwaltschaft).
6. Die kantonalen Behörden werden ermächtigt, geschlossene Versammlungen von ausländischen Rednern zu überwachen.
7. Für das Tragen von Uniformen gilt der BRB vom 12. Mai 1933 mit Kreisschreiben vom 26. August 1933.
8. Fehlbare Ausländer haben Verwarnungen, Grenzsperrre oder Ausweisung zu gewärtigen. Die Strafbestimmungen bleiben vorbehalten.
9. Die Presseorgane ausländischer politischer Vereinigungen dürfen sich nicht in schweizerische Angelegenheiten einmischen. Zugelassen wird eine sachliche Berichtigung gegen Falschmeldungen in der Schweizerpresse. — Der BR kann

⁹ Uebersicht über die Verh. der Bund.vers. Sept. 1935 Nr. 65.
Bericht des BR I. Teil S. 6 ff.

¹⁰ Bbl 1935 II, S. 457; Geschäftsbericht 1935 S. 161.

bei Widerhandlungen diese Presseorgane auf bestimmte Zeit einstellen oder ihr Erscheinen dauernd verbieten.

Diese Richtlinien stellen den ersten Einbruch in den praktischen Grundsatz der Versammlungsfreiheit auf eidg. Boden dar. Die Richtigkeit dieser Weisungen kann hier aber weder in staatspolitischer noch in staatsrechtlicher Hinsicht überprüft werden¹¹. Eines steht fest: Für die Tätigkeit der politischen Polizei waren sie von grossem Vorteil.

B. Bundesratsbeschluss betr. Teilnahme ausländischer Redner an politischen Versammlungen vom 3. November 1936

Verschiedene Vorfälle mit ausländischen Rednern an politischen Versammlungen liessen eine Regelung durch einen BRB als notwendig erscheinen¹². Der BR wollte sich gemäss diesem Beschluss mit Hilfe kantonaler Behörden zu Handen der Bundesanwaltschaft vergewissern, wer den neutralen Schweizerboden als Fremder für politische Agitation zu missbrauchen beabsichtige, um ihn noch rechtzeitig daran zu hindern und event. ausweisen zu können. Es handelt sich demnach um eine reine Präventivmassnahme, deren Sanktion allein auf Art. 70 BV gegründet und somit rein administrativer Natur war.

C. Das Verbot der Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien vom 14. August 1936

Der im Jahre 1936 in Spanien ausbrechende Bürgerkrieg löste in unserm Lande Rückwirkungen aus, die geeignet waren, die Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden. Der BR erliess deshalb im Sinne einer Präventivmassnahme zur Aufrechterhaltung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft am 14. August 1936 das Verbot der Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien¹³. Um diesem Verbote Nachachtung zu verschaffen, stellte ein weiterer BRB vom 25. August gl. J. auch

¹¹ Vgl. dazu Comtesse a. a. O. S. 77 ff.

¹² AS 52 S. 821; Geschäftsbericht 1936 S. 156.

Heusser a. a. O. S. 121; Comtesse a. a. O. S. 79.

¹³ AS 52 S. 639; Geschäftsbericht 1936 S. 151 u. 156; vgl. Heusser a. a. O. S. 120 ff.

die verschiedenen Vorbereitungshandlungen unter Strafe¹⁴. Gleichzeitig wurden den Kantonen gewisse Weisungen in bezug auf die Durchführung der beiden BRB zugestellt¹⁵. Zum ersten dieser Beschlüsse vom 14. und 25. August 1936 sei hier kurz angeführt, dass er eigentlich keine neuen Bestimmungen brachte, verbot er doch nur für einen speziellen Fall, was durch Art. 41 BSTR und Art. 94 des Militärstrafrechtes (Schwächung der Wehrkraft) bereits ganz allgemein unter Strafe gestellt war¹⁶.

D. Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe in der Schweiz

Als Auswirkung des VII. Weltkongresses der Kommunistischen Internationale wurde im Sommer 1936 auch in der Schweiz eine Verschärfung der kommunistischen Propaganda- und Agitationstätigkeit festgestellt¹⁷. Diese Tatsache, sowie die Erhebungen über die illegale kommunistische Emigration in die Schweiz¹⁸, veranlassten den Bundesrat am 3. November 1936 zum Erlass eines Beschlusses über die Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe in der Schweiz¹⁹. — Art. 1 dieses Beschlusses wurde dann noch am 27. Mai 1938 durch einen BRB betr. Massnahmen gegen staatsgefährliches Propagandamaterial erweitert²⁰. In einem Kreisschreiben der Bundesanwaltschaft vom 28. Oktober 1938 wurden die kantonalen Polizeibehörden angewiesen, in Anwendung des BRB vom 27. Mai 1938 die Propagandaaktionen schweizerischer extremer Gruppen (Streu- und Briefkastenaktion) einer scharfen Kontrolle zu unterziehen und gegen die Flugblattverteilung, die in hohem

¹⁴ AS 52 S. 645.

¹⁵ Geschäftsbericht 1936 S. 156.

¹⁶ Näheres darüber vgl. Comtesse: Das schweiz. Militärstrafgesetz Zch 1946 S. 228 ff.; Bislin Georg: Der unerlaubte Eintritt in fremden Militärdienst, Diss. Bern 1938; Schrämli Ed.: Unerlaubter Eintritt in fremden Militärdienst, Zch Diss. 1941.

¹⁷ Vgl. darüber Bericht des BR III. Teil S. 8 ff.; Geschäftsbericht 1936 S. 150.

¹⁸ Bericht des BR III. Teil S. 13 ff.

¹⁹ AS 52 S. 819; vgl. dazu auch Comtesse a. a. O. S. 83 ff.

²⁰ AS 52 S. 249; Comtesse a. a. O.; Geschäftsbericht 1938 S. 161; vgl. zu diesem BRB die BGE 61 I S. 264; 63 I S. 281.

Masse den Unwillen der Bevölkerung erregte, einzuschreiten ²¹. Die Kantone wurden ferner ersucht, die an derartigen Propagandaaktionen beteiligten Personen zu Händen der Bundesanwaltschaft zu kontrollieren. Ein Vorgehen nach kantonalem Recht blieb dabei vorbehalten.

E. Ergänzung des Uniformverbotes vom 12. Mai 1933

Anfangs 1938 begannen einige rechtsextreme Gruppen, das «Hakenkreuz» als Kennzeichen zu verwenden ²². Da mit der Uebernahme ausländischer Hoheits- und Parteiabzeichen auch durch andere Erneuerungsbewegungen zu rechnen war, wurde am 1. Juli 1938 der BRB über das Verbot des Tragens von Parteiuniformen vom 12. Mai 1933 durch neue Bestimmungen ergänzt. Es wurde das Anbringen von Hoheits- und Parteiabzeichen ausländischer Herkunft in Wappen, der Fahne und den Landesfarben der Schweiz, sowie die Verwendung und Nachahmung solcher Zeichen in Fahnen, Wappen, Abzeichen und Veröffentlichungen schweizerischer politischer Vereinigungen allgemein verboten und unter Strafe gestellt. In einem Kreisschreiben vom 3. August 1938 erteilt das eidg. Justiz- und Polizeidepartement betr. den Gebrauch von ausländischen Fahnen den kantonalen Polizeibehörden vorläufige Weisungen. Ausserdem wurde dieses Thema auch an einer kantonalen Polizeidirektorenkonferenz in Genf behandelt ²³.

F. Bundesratsbeschluss betr. den wirtschaftlichen Boykott von fremden Staaten vom 20. Januar 1939

Die zunehmende Propaganda zum wirtschaftlichen Boykott der damaligen autoritären Staaten und ihrer Angehörigen in der Schweiz führten zu Interventionen der diplomatischen Vertretungen dieser Staaten. Um weitere Störungen, hauptsächlich der wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Auslande zu vermeiden,

²¹ Geschäftsbericht 1938 S. 161; Bericht des BR I. Teil S. 24/25.

²² Bericht des BR I. Teil S. 24.

²³ AS 54 S. 306; Geschäftsbericht 1938 S. 160.

Vgl. dazu das Ref. von Dr. Balsiger, Chef der Bundespolizei: Die Flaggenfrage, gehalten an der kant. Polizeidirektorenkonferenz in Genf am 22. Okt. 1938; Geschäftsbericht 1938 S. 161.

erliess der BR am 20. Januar 1939 einen Beschluss betr. Massnahmen gegen den wirtschaftlichen Boykott fremder Staaten ²⁴. Der Beschluss hatte sofort ein merkliches Abflauen der Boykottpropaganda zur Folge, so dass er selten zur Anwendung gelangen musste.

III. Die Demokratieschutzverordnung vom 5. Dezember 1938

A. *Der Entwurf zu einem dringlichen Bundesbeschluss von 1936*

Nachdem die extremsten Gruppen links und rechts zur Bildung von Selbstschutz- und Angriffsverbänden schritten und in Versammlungen offen ein gewaltsamer Umsturz verlangt und besprochen wurde, ergriff der BR von sich aus die Initiative und legte am 7. Dezember 1936 den Entwurf zu einem dringlichen Bundesbeschlusse vor ²⁵. Die Vorlage wurde als vorübergehendes Notrecht zum Schutze der Sicherheit des Staates in einer schwierigen Zeit betrachtet und aus diesem Grunde eine Gültigkeitsdauer von fünf Jahren vorgeschlagen. Der Bundesversammlung sollte die Möglichkeit gegeben werden, auch ihrerseits die ihr nach Art. 85, Ziff. 6 und 7 BV obliegenden Massnahmen zur Wahrung der Sicherheit und zur Handhabung von Ruhe und Ordnung anzuordnen.

Zum Inhalt der Vorlage sei folgendes bemerkt: Eine erste Gruppe (Art. 1—6) enthielt Bestimmungen zum Schutze der öffentlichen Ordnung, wobei Art. 1, 3, 4 und 5 z. T. allerdings in anderer Fassung bereits im Ordnungsgesetz von 1933 enthalten gewesen waren. Art. 6 enthielt die Bestimmungen des Uniformenverbotes von 1933. Eine zweite Gruppe (Art. 7—12) umfasste die Handlungen, die auf den gewaltsamen Umsturz gerichtet waren, mit Einschluss der kommunistischen Umtriebe.

In einer dritten Gruppe waren Strafbestimmungen gegen die Herabwürdigung der demokratischen Staatseinrichtungen (Artikel 13) und gegen Ungehorsam gegen Verordnungen und Beschlüsse des BR (Art. 14) vereinigt.

Die in einer vierten Gruppe zusammengefassten Straftaten

²⁴ AS 55 S. 173; Geschäftsbericht 1939 S. 161; vgl. dazu Bericht des BR III. Teil S. 23.

richteten sich gegen die militärische Sicherheit (Art. 15—21). Die letzte Gruppe enthielt allgemeine Bestimmungen.

Nach längeren Verhandlungen beschloss die Kommission des Nat.R. am 2. Juni 1937, die weitere Behandlung dieser Vorlage bis zum Entscheid der eidg. Räte und event. des Volkes über das Strafgesetzbuch zu verschieben²⁶. In der Abstimmung vom 18. Juni 1937 hiess der Nat.R. diesen Beschluss seiner Kommission gut²⁷. Der Entscheid erfolgte nach einer vorausgegangenen Erklärung des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartementes in der Kommission, wonach der BR bis zum Inkrafttreten des Strafgesetzbuches von den Kompetenzen, die ihm Art. 102 BV gebe, vollen Gebrauch machen werde. Insbesondere werde der BR bei einer ernstlichen Gefährdung der Landessicherheit nicht davor zurückschrecken, Massnahmen gegen die Tätigkeit staatsgefährlicher Vereinigungen zu ergreifen. Es sei seine verfassungsmässige Aufgabe, für die Sicherheit des Landes jederzeit zu sorgen, was ihm im Falle der Notwendigkeit ein Handeln zur Pflicht mache²⁸.

B. Der Bundesratsbeschluss vom 5. Dezember 1938

Der BR hatte sein Versprechen nur allzu schnell einzulösen. Bereits in der Novembersession von 1938 wurde in den eidg. Räten wieder verschiedentlich das Begehren nach neuen Massnahmen des Bundes gegen die Umtriebe extremer Gruppen gestellt²⁹. Am 11. November 1938 nahm der Nat.R. ein Postulat Feldmann vom 9. November an, das sich sowohl gegen die Rechts-, als auch gegen die Linksextremisten richtete³⁰. Darin wurde der BR eingeladen, zu prüfen und Bericht zu erstatten, in welcher Weise die Interessen der Eidgenossenschaft im Einvernehmen mit den Kantonen wirksam geschützt werden kön-

²⁵ Vgl. Bericht des BR I. Teil S. 19 ff.; III. Teil S. 9 ff.; Comtesse a. a. O. S. 30 ff.; dazu auch die BGE 60 I. S. 103; 63 I. S. 326; 64. I. S. 365; Bbl 1936 III S. 393 ff.

²⁶ Bericht des BR III. Teil, S. 22.

²⁷ Uebersicht über die Verhandl. d. Bund.vers. Juni 1937, Nr. 15.

²⁸ Zit. Bericht des BR III. Teil, S. 22/23.

²⁹ Vgl. z. B. die Interpell. Huber, St. Gallen, oder d. Interpell. Schneider, Uebersicht über die Verhandl. d. Bund.vers. Nov. 1938, Nr. 3790 u. 135.

³⁰ Uebersicht über die Verhandl. d. Bund.vers. Nov 1938, Nr. 63.

nen gegenüber allen politischen Organisationen, welche unter ausländischem Einfluss die äussere Sicherheit und die innere Ordnung des Landes gefährden ³¹. Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes gab in seinen Ausführungen zum Postulat Feldmann der Erwartung Ausdruck, dass die am Vortage auf Anordnung der Bundesanwaltschaft durchgeführten umfassenden Polizeiaktionen gegen verschiedene extreme Gruppen, die von der Bevölkerung gewünschte Abklärung über die in diesen Organisationen herrschenden Verhältnisse, insbesondere aber auch über die Frage des Vorliegens strafrechtlicher Tatbestände bringen werden. Je nach dem Resultat werde der BR die nötigen Verfügungen erlassen. Zur Frage der Ergänzung der einschlägigen eidg. Rechtsnormen stellte der BR einen besonderen Beschluss, gestützt auf Art. 102 BV, in Aussicht. Der fragliche Erlass, der BRB vom 5. Dezember 1938 betr. Massnahmen gegen staatsgefährliche Umtriebe und zum Schutze der Demokratie, trat am 15. Dezember 1938 in Kraft ³².

Mit dieser sog. Demokratieschutz-Verordnung glaubte der BR den richtigen Weg gefunden zu haben. Sie sollte gelten «bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden Erlasses der Bundesversammlung» ³³. Natürlich blieb auch diese, wie der Grossteil aller früheren Staatsschutzbestimmungen nicht unangefochten. Dass die extremen politischen Richtungen gegen sie opponierten, spricht gerade für die neuen Anordnungen, da diese Parteien zu gut merkten, dass sie damit getroffen wurden.

Weniger verständlich war dagegen die Opposition von sozialdemokratischer Seite. Sie stritt dem BR, wie schon früher, die Zuständigkeit zum Erlass von Strafbestimmungen ab. In der Presse wurde ausserdem noch die Befürchtung geäussert, es werde ein Meinungsdelikt geschaffen und damit die freie Kritik gefährdet. Im Nat.R. wurde sogar eine diesbezügliche Interpellation eingereicht ³⁴. Darauf gab BR Baumann am 2. Februar

³¹ Zit. Bericht d. BR I. Teil, S. 25; weitere Angaben über den Inhalt des Postulates Feldmann vgl. ebenfalls dort od. im Sten. Bull. v. 1938.

³² AS 54, S. 856; vgl. dazu auch Comtesse a. a. O. S. 30 ff. u. Bericht des BR I. Teil, S. 26; Geschäftsbericht 1938, S. 152.

³³ Art. 8 des BRB.

³⁴ Interpellation Rochat v. 19. Dez. 1938.

Übersicht über die Verhandl. d. Bund.vers. 1939, Nr. 38/45.

1939 im Rate die nötigen Erklärungen ab, die die in der Presse geäusserten Befürchtungen beschwichtigten.

Die Diskussion um die Demokratieschutzverordnung zeigte einmal mehr die Schwierigkeit der Schaffung eines genügenden strafrechtlichen Staatsschutzes in der Schweiz. Wohl hatte das Schweizervolk am 3. Juli 1938 das schweiz. Strafgesetzbuch angenommen, eine Tatsache von hervorragender Bedeutung auch für den strafrechtlichen Staatsschutz ³⁵. Dieses neue Gesetz trat aber erst anfangs 1942 in Kraft und verwirklichte überdies nur den Staatsschutz in normalen Zeiten. Für die ausserordentlichen Verhältnisse aber, wie sie in der unmittelbaren Vorkriegszeit bestanden, genügten die Bestimmungen des Strafgesetzbuches bereits nicht mehr. Auf der andern Seite wurde den Bundesbehörden Mangel an Initiative und Langsamkeit im Eingreifen mit Massnahmen gegen die Extremisten vorgeworfen.

Die Schwierigkeit lag im Problem selbst. Einerseits sind eben Einschränkungen der politischen Freiheiten dem demokratischen Empfinden unseres Volkes höchst unsympathisch, anderseits droht aber der Demokratie gerade durch den Missbrauch dieser Freiheiten Gefahr von seiten demokratiefeindlicher Elemente. M. E. haben die vergangenen Jahre gezeigt, dass der BR 1938 beim Erlasse der Demokratieschutzverordnung den einzig möglichen Weg eingeschlagen hatte. Die Richtigkeit des rein gesetzgeberischen Vorgehens kann hier nicht näher überprüft werden. Eines steht dagegen fest: Mit der Demokratieschutzverordnung schuf der BR die von der politischen Polizei der Kantone und des Bundes benötigte Waffe zum Kampfe gegen die extremen politischen Gruppen.

IV. Die Entwicklung der Organisation des Polizeidienstes bis 1939

In einem Kreisschreiben vom 28. April 1936 wurde den kantonalen Polizeibehörden bekanntgegeben, dass der durch Art. 8 des Spitzelgesetzes geschaffene Polizeidienst der Bundesanwaltschaft in Funktion getreten sei. Gleichzeitig wurden Aufgabe und Arbeitsweise der neuen Bundespolizei näher umschrieben;

³⁵ Gleicher Ansicht Comtesse a. a. O.; Bericht des BR I. Teil, S. 26.

auch wurden gewisse Richtlinien für die Zusammenarbeit mit den kantonalen und kommunalen Polizeikörpern aufgestellt ³⁶.

Die starke Inanspruchnahme der neuen Organisation im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft liess bald eine Erhöhung der Zahl der Beamten als notwendig erscheinen. In Erkenntnis dieser Tatsache wurden im Jahre 1937 zwei und 1938 ein weiterer Inspektor des Polizeidienstes gewählt; damit belief sich die Zahl der Inspektoren mit dem Kommissär auf Ende des Jahres 1938 auf acht ³⁷. Die Erfahrungen und Ereignisse, insbesondere in der Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeibehörden, zeigten übrigens gerade in diesen Jahren, wie notwendig die Erweiterung der Bundesanwaltschaft durch einen eigenen Polizeidienst gewesen war. Die neue Zentrale der politischen Polizei war nicht mehr wegzudenken.

Im Jahre 1938 erfolgte wiederum die Neuwahl von sieben Inspektoren, womit sich nun die Gesamtzahl der im Aussendienst der Bundespolizei tätigen Beamten mit dem Kommissär auf 15 belief. Dabei blieb es bis zur Kriegsmobilmachung im Herbst 1939 ³⁸. Vom 15.—17. März 1939 wurde ausserdem auf Einladung der Bundesanwaltschaft zum ersten Male ein Instruktionkurs für Funktionäre der politischen Polizei der Kantone und einiger grösserer Städte durchgeführt. Durch diesen Kurs sollte die Zusammenarbeit vereinfacht und erleichtert werden. Auch wurden für den polizeitechnischen Einsatz den Teilnehmern gewisse Richtlinien mitgegeben. Immer mehr wurde die Bundespolizei nicht nur zum theoretischen, sondern auch zum praktischen Zentrum des Einsatzes der politischen Polizei in der Schweiz.

V. Uebersicht über die Tätigkeit der Bundespolizei bis zur Kriegsmobilmachung

Der Einfachheit halber werden die verschiedenen Gebiet,

³⁶ Das Kreisschreiben v. 28. April 1936 wurde nicht veröffentlicht; vgl. Geschäftsbericht 1936, S. 151.

³⁷ Geschäftsbericht 1937, S. 152 u. 1938, S. 152.

³⁸ Geschäftsbericht 1939, S. 161.

³⁹ Geschäftsbericht 1939, S. 168.

auf denen der neue Polizeidienst der Bundesanwaltschaft eingesetzt wurde, im folgenden gesondert behandelt.

A. Spitzelgesetz

Auf Grund des BB vom 21. Juni 1935 wurden von der Bundesanwaltschaft in den Jahren 1935—1939 im gesamten 105 Fälle den kantonalen Gerichten zur Aburteilung überwiesen⁴⁰. Da dabei das polizeiliche Ermittlungsverfahren immer entweder von der Bundespolizei selber durchgeführt oder aber von dieser geleitet wurde, ist es begreiflich, dass von der neuen Organisation einzig im Blick auf Spitzelfälle eine gewaltige Arbeitslast zu bewältigen war. So behandelte der Polizeidienst z. B. im Jahre 1936 177 und 1937 sogar rund 250 Geschäfte, die alle mit dem Spitzelgesetz in irgendeinem Zusammenhange standen.

Es sei hier kurz darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht 1937 i. S. Lolli und Consorten ein grundsätzliches Urteil wegen der Handhabung des BB vom 21. Juni 1935 fällte⁴¹. Auf Grund dieses Entscheides hat sich in der Folge die gesamte Gerichtspraxis weiterentwickelt. Auch wurden für die Bekämpfung des Spitzel- und Spionagewesens wertvolle Merkmale aufgestellt, insbesondere bezügl. der Abgrenzung von erlaubter und unerlaubter Berichterstattung, auf die Frage, wie weit das Vorschubleisten erfasst werden kann, und auf die Auslandstat (Zusammenhangshandlung)⁴².

Infolge verschiedener Feststellungen anlässlich der polizeilichen Ermittlungsverfahren auf Grund des BB vom 21. Juni 1935 beantragte die Bundesanwaltschaft dem BR eine Reihe von Ausweisungen im Sinne von Art. 70 BV. Es wurden bis 1939 im gesamten 30 Ausländer wegen Verdachtes von Spitzeltätigkeit ausgewiesen⁴³.

⁴⁰ Geschäftsberichte 1936, S. 152; 1937, S. 154; 1938, S. 154; 1939, S. 162.

⁴¹ BGE 61 I. S. 409 ff.

⁴² Vgl. dazu auch Geschäftsbericht 1938, S. 154 und Dr. Balsiger: Die Handhabung des BB vom 21. Juni 1935, Ref., gehalten an d. kant. Pol.dir.konf. in Liestal am 11. Sept. 1937. Es werden darin versch. Spitzelurteile v. kant. Gerichten aufgezählt, aus denen neben dem Entscheid des Bundesgerichtes in S. Lolli gewisse Grundsätze für die Anwendung des BB formuliert werden.

⁴³ Geschäftsberichte 1936, S. 155; 1937, S. 160; 1938, S. 160; 1939, S. 168.

B. Bundesratsbeschluss betr. Feindseligkeiten in Spanien

Auch hier war die neue Bundespolizei massgebend an den nötigen Polizeiaktionen beteiligt. Im gesamten wurden auf Grund dieses BRB bis zu dessen Aufhebung am 19. Juni 1939⁴⁴ rund 250 polizeiliche Ermittlungsverfahren durchgeführt⁴⁵. Die Mehrzahl der Fälle wurde dem eidg. Militärdepartement zur Weiterbehandlung gemäss Militärstrafgesetz (Art. 94) überwiesen. Zu erwähnen ist noch, dass der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft in Verbindung mit kantonalen und kommunalen Polizeiorganen Erhebungen und polizeiliche Massnahmen gegen einige Funktionäre der KPS betr. Werbeorganisation für Spanien-Freiwillige durchführte. Die Aktion dauerte vom 3.—8. November 1937 und stellt in ihrem Ergebnis einen schönen Erfolg unserer politischen Polizei dar⁴⁶. Bis zum 15. Dezember 1937 konnten allein 369 Freiwillige festgestellt werden, die aus der Schweiz zur Teilnahme am Bürgerkrieg in Spanien ausgereist waren, so dass sich die Aktion gegen die gross aufgezogenen Werbeorganisationen schon aus diesem Grunde rechtfertigte, ganz abgesehen davon, dass diese eine schwere Gefährdung unserer inneren und äusseren Sicherheit darstellten. Auf Grund der Ermittlungen der Bundesanwaltschaft wurden vom Bundesrate wegen Begünstigung der Feindseligkeiten in Spanien acht unerwünschte Ausländer ausgewiesen⁴⁷. Gegen einige andere wurde ausserdem im Zusammenhang mit dem spanischen Bürgerkrieg die Grenzsperrung verfügt.

C. Ueberwachung der politisch extremen Gruppen

1. Vor allem ist die Ueberwachung der politischen Flüchtlinge zu erwähnen, die durch BRB vom 7. April 1933 der Bundesanwaltschaft übertragen worden war. Es handelte sich bis 1939 im Durchschnitt um rund 120 anerkannte politische Flüchtlinge⁴⁸.

⁴⁴ BRB über die Aufhebung gegenüber Spanien während des Bürgerkrieges ergriffener Massnahmen v. 19. Juni 1939, AS 55, S. 555.

⁴⁵ Geschäftsberichte 1936, S. 153; 1937, S. 154; 1938, S. 154; 1939, S. 163.

⁴⁶ Geschäftsbericht 1937, S. 154.

⁴⁷ Geschäftsberichte 1937, S. 160; 1938, S. 160.

⁴⁸ Es wurden 1936 119, 1937 116, 1938 123 und 1939 121 anerkannte politische Flüchtlinge registriert; vgl. Geschäftsberichte 1936, S. 155; 1937, S. 160; 1938, S. 160; 1939, S. 168.

2. Am 4. Februar 1936 wurde in Davos der Landesgruppenleiter Wilhelm Gustloff von einem Emigranten erschossen ⁴⁹. Diese Situation liess neue behördliche Massnahmen politisch-polizeilicher Natur als nötig erscheinen. Am 18. Februar 1936 beschloss denn auch der BR das Verbot einer Landesleitung und von Kreisleitungen der NSDAP in der Schweiz. Gleichzeitig wurde die grundsätzliche Frage der weitem Zulassung von ausländischen politischen Vereinigungen in unserem Lande überprüft. Die Bundesanwaltschaft erliess ein Kreisschreiben an die Kantone, um Angaben über die politische Tätigkeit solcher Verbände und Unterlagen über evtl. Beanstandungen zu erhalten. Ein diesbezüglicher Bericht der Bundesanwaltschaft, der sich auf die nachgesuchten Erhebungen der Kantone stützte und auch auf eine von Nat.R. Bringolf am 3. Juni 1936 eingereichte Motion betr. faschistische Organisationen von Ausländern ⁵⁰ Bezug nahm, kam zum Schlusse, dass der Nachweis für das Vorliegen einer schwerwiegenden Gefährdung der äussern und innern Sicherheit der Schweiz durch irgendwelche ausländische politische Organisationen nach wie vor fehle. Es blieb daher bei einer sorgfältigen Ueberwachung ⁵¹. Heute, wo man auch die spätere Entwicklung der in Betracht kommenden Organisationen überblicken kann, stellt sich die Frage, warum nicht schon damals radikal eingeschritten wurde. Meines Erachtens wäre dies aber nicht von Vorteil gewesen, denn bei dem vom BR eingeschlagenen Wege bestand wenigstens die Möglichkeit der konstanten Kontrolle, was bei einem illegalen Weiterbestehen dieser Organisationen viel schwieriger gewesen wäre.

3. Durch Kreisschreiben vom 20. Februar 1937 wies die Bundesanwaltschaft auf Grund von Beobachtungen des Polizeidienstes die kantonalen Polizeibehörden an, die Tätigkeit der «Roten Hilfe» zu überwachen ⁵². Dieser war gemäss Art. 2 des BRB vom 3. Nov. 1936 betr. Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe in der Schweiz jede politische Tätigkeit untersagt. Die

⁴⁹ Bericht des BR I. Teil, S. 14.

⁵⁰ Uebersicht über die Verhandl. d. Bund.vers. Juni 1936, Nr. 20.

⁵¹ Geschäftsbericht 1936, S. 155 ff.; Bericht des BR I. Teil, S. 15 ff.

⁵² Vgl. dazu die Ausführungen über die «Rote Hilfe» im Bericht des BR III. Teil, S. 13 ff.

rein charitative Betätigung war ihr dagegen bis zu ihrer endgültigen Auflösung im Jahre 1941 gestattet ⁵³.

4. Auf Grund der Ueberwachungsergebnisse von verdächtigen politischen Elementen durch die Bundespolizei und die kantonalen und kommunalen Polizeikorps stellte die Bundesanwaltschaft dem BR verschiedentlich Antrag auf Ausweisung von gefährlichen Ausländern. So wurden wegen kommunistischer Agitation 1936—1939 insgesamt 42 Personen ausgewiesen und mehrere verwarnt ⁵⁴. Wegen sonstiger, die Landessicherheit gefährdender politischer Tätigkeit wurden auf Grund von Art. 70 BV weitere neun Ausländer des Landes verwiesen ⁵⁵.

Was die Tätigkeit der Bundespolizei ganz allgemein betrifft, kann gesagt werden, dass sie bis 1939 eine sehr intensive war. Seit der Errichtung dieses Polizeidienstes wurde die politische Polizei sowohl des Bundes wie der Kantone bedeutend schärfer gehandhabt; das zeigt sich ganz besonders in der Zunahme der Geschäftslast der verschiedenen beteiligten Behörden ⁵⁶.

VI. Zusammenfassung

Ueber die Entwicklung auf dem Gebiete der politischen Polizei bis zur Kriegsmobilmachung im Jahre 1939 fassen wir zusammen:

Durch den Erlass verschiedener strafrechtlicher Staatsschutzbestimmungen und durch administrative Massnahmen besass die politische Polizei 1939 eine gegenüber 1930 bedeutend vergrösserte Handlungsfähigkeit. Dazu kam, dass die Zentralisation durch die Errichtung des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft immer wirksamer wurde. Durch vermehrte Anstellung von Beamten versuchte man dem sich ständig vergrössernden Arbeitsfeld der Bundespolizei gerecht zu werden.

War die Schweiz 1930 in der Abwehr von politischen Verbre-

⁵³ Geschäftsbericht 1937, S. 160.

⁵⁴ u. ⁵⁵ Geschäftsbericht 1936, S. 155; 1937, S. 160; 1938, S. 160; 1939, S. 168.

⁵⁶ Vgl. dazu die Geschäftsberichte der Bundesanwaltschaft von 1936 bis 1939, den Bericht des BR zur Motion Boerlin und den Bericht des Reg.-Rates von Basel-Stadt vom 4. Juli 1946.

chen noch allzusehr im Rückstand, so war sie 1939 in dieser Beziehung bedeutend besser gerüstet und konnte mit grösseren Erfolgsaussichten den Kampf gegen die politischen Gefahren eines Weltkrieges auf sich nehmen.

Mit der Bundespolizei war eine Organisation geschaffen, die ohne die demokratischen Freiheiten allzusehr zu beeinträchtigen, nach schweizerischen Verhältnissen beinahe ein Maximum von Kompetenzen politisch-polizeilicher Natur in sich vereinigt.

§ 20. Die politisch-polizeilichen Massnahmen während des Aktivdienstes 1939—1945

I. Allgemeines

Der zweite Weltkrieg brachte nicht nur Gefahren für die äussere Sicherheit unseres Landes, sondern auch für die Unabhängigkeit und den Bestand überhaupt mit sich. Sowohl von der Armee, wie von allen Schichten unseres Volkes wurden grosse Opfer verlangt. Diese hatten aber nur dann einen Sinn, wenn der äusseren Gefahr die innere Geschlossenheit und Abwehrbereitschaft unseres Volkes gegenüberstand. Infolgedessen hatten die Kriegsmobilmachung und der Aktivdienst auch eine erhebliche Zunahme der Geschäfte der Bundespolizei zur Folge. Die politische Polizei erlangte dadurch während der Kriegsjahre eine immer grössere Bedeutung. So bezogen sich denn auch eine grosse Zahl der vom BR auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen ¹ direkt oder indirekt auf die Tätigkeit der Bundespolizei auf politisch-polizeilichem Gebiete. Es sei gerade hier erwähnt, dass sich die Bundesanwaltschaft im Gegensatz zum Aktivdienst 1914—1918 nicht mehr an der Ermittlung von kriegswirtschaftlichen Widerhandlungen beteiligte.

¹ BB vom 30. Aug. 1939 über die Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität; vgl. dazu die Rech.ber. d. BR.

Gemäss Art. 323 des BStP-Gesetzes hat die zuständige Stelle der Bundesverwaltung, in diesem Falle das Volkswirtschaftsdepartement, die Sachverhaltsfeststellung selber vorzunehmen. Auf keinen Fall durfte die Bundespolizei für solche Aufgaben eingesetzt werden, war ihr Zuständigkeitsbereich doch durch Art. 8 des Spitzelgesetzes bestimmt umschrieben². Somit brauchen die vielen kriegswirtschaftlichen Erlasse nicht untersucht zu werden. — Bevor auf die verschiedenen Massnahmen auf dem Gebiete der politischen Polizei und die eigentliche Tätigkeit des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft eingegangen wird, ist noch das Kreisschreiben vom 4. September 1939 zu erwähnen. Darin wurde ausdrücklich festgestellt, dass die Bundespolizei unbeschadet der ausserordentlichen militärischen Massnahmen auch weiterhin Zentrale der politischen Polizei im Sinne von Artikel 8 des BB vom 21. Juni 1935 bleibe³. Dieses Kreisschreiben der Bundesanwaltschaft war nötig geworden, weil, wie es scheint, verschiedene kantonale Amtsstellen die falsche Ansicht vertreten hatten, im Falle einer Mobilmachung würden sämtliche Kompetenzen der zivilen Behörden durch militärische Stellen übernommen; eine Vorstellung, die 1939 auch anderswo nicht wenig Verwirrung zu stiften vermochte⁴.

II. Die wichtigsten politisch-polizeilichen Massnahmen des Bundesrates bis 1942

A. Bundesratsbeschluss betr. ausländische Fahnen, Flaggen und andere Hoheitszeichen⁵

Durch diesen BRB wurde für die Dauer des Aktivdienstzustandes das öffentliche Hissen, Aushängen und Herumtragen ausländischer Hoheitszeichen für Private verboten und mit

² Geschäftsbericht 1940, S. 160.

³ Geschäftsbericht 1939, S. 169.

⁴ Vgl. dazu die Berichte des Generals u. d. BR über den Aktivdienst, wo das ganze Problem mehrmals, spez. in Bezug auf das Verhältnis BR—General behandelt wird.

⁵ AS 56, S. 405; vgl. dazu auch den 3. Rechenschaftsber. des BR vom 19. Nov. 1940, S. 13 ff.

Strafe bedroht; nur die diplomatischen Vertretungen des Auslandes waren von dieser Einschränkung ausgeschlossen. Durch diese rein präventive Massnahme sollte verhindert werden, dass ausländischer Hoheitszeichen für Private verboten und mit gerischen Ereignissen zu Demonstrationen irgendwelcher Art verwendet würden ⁶.

B. Bewilligungspflicht für den Besitz und die Aufbewahrung von Sprengstoffen und giftigen Gasen ⁷

Auch diese rein präventive Massnahme sollte die Gefährdung unserer Sicherheit auf ein Minimum reduzieren, indem sie die Möglichkeit von Sabotagehandlungen und andern Sprengstoffdelikten weitgehend ausschliessen sollte, was, wie sich heute feststellen lässt, auch zur Hauptsache gelungen ist ⁸. Immerhin bedurfte es im Jahre 1941 noch einer dringenden Mahnung durch die Bundespolizei, bevor die kantonalen Polizeibehörden zu einer wirksamen Sprengstoffkontrolle übergingen.

C. Die Kontrolle der politischen Versammlungen ⁹

In einem Kreisschreiben des Justiz- und Polizeidepartementes vom 4. Oktober 1940 wurde die durch BRB vom 9. Juli gl. J. für alle Anlässe politischen Charakters eingeführte Anmeldepflicht ausdrücklich auch für Ausländer als anwendbar erklärt. Die z. T. weiter gehenden Bestimmungen der Richtlinien von 1935 ¹⁰ und der BRB vom 3. November 1936 betr. Teilnahme von ausländischen Rednern an politischen Versammlungen ¹¹ blieben dabei selbstverständlich in Kraft.

Die Bestimmungen dieses BRB, die einen starken Eingriff in die Vereins- und Versammlungsfreiheit darstellten, wurden in der Praxis dadurch gemildert, dass die Kantone auf Zusehen

⁶ Ueber die Anwendung dieses Beschlusses vgl. die Ausführungen in den Gesch.ber. v. 1940—1945, sowie den Ber. des BR I. Teil, S. 35, ferner das Referat von Dr. Balsiger über die Flaggenfrage anl. der kant. Polizeidirektorenkonferenz in Genf v. 21./22. Okt. 1938.

⁷ AS 56, S. 502; Gesch.bericht 1941, S. 182; 3. Rechenschaftsber. d. BR, S. 13.

⁸ Vgl. die Ausführungen über einen ähnlichen Erlass v. 10. Aug. 1914.

⁹ AS 56, S. 1171; 3. Rechenschaftsber. d. BR, S. 13 ff. u. Ber. d. BR I. Teil, S. 35.

¹⁰ Bbl 1935 II, S. 457.

hin generelle Bewilligungen erteilen konnten. Solche wurden hauptsächlich den historischen Parteien erteilt. Dies stellt an und für sich eine gewisse Unkonsequenz in der Handhabung des Beschlusses dar; sie wird aber leicht verständlich, wenn man bedenkt, dass es sich bei diesem BRB um eine Präventiv-Massnahme zum Schutze der bestehenden Ordnung handelte. Die Gefahren, die es abzuwehren galt, lagen eben hauptsächlich in der Tätigkeit von extremen oder ausländischen Gruppen; nur von diesen waren praktisch Angriffe auf die bestehende Ordnung zu erwarten¹². Es zeigte sich denn auch in der Praxis, dass die Handhabung des Beschlusses keine allzu grossen Schwierigkeiten bot¹³.

In Anlehnung an die geltenden Richtlinien wurde im Jahre 1941 ein Kreisschreiben des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes an die Kantone erlassen. Darin wurde Weisung erteilt, Referate und Ausführungen einzelner Redner, welche direkt zu einem neutralitätswidrigen Verhalten aufforderten oder aufreizten, nicht zu dulden. Ausserdem hatte jede Diskussion über unsere Neutralität, welche deren Aufrechterhaltung gefährden konnte, zu unterbleiben¹⁴.

D. Massnahmen gegen die kommunistische und anarchistische Tätigkeit

1. Durch BRB vom 6. August 1940 über Massnahmen gegen die kommunistische und anarchistische Tätigkeit¹⁵ wurde der kommunistischen Partei (KP), ihren Hilfs- und Nebenorganisationen, den anarchistischen und den der IV. Internationale angeschlossenen Vereinigungen (Trotzkisten) jede politische Tätigkeit auf schweizerischem Gebiete untersagt. Gleichzeitig wurden die nötigen Strafbestimmungen erlassen. Bereits in der

¹¹ AS 52, S. 821.

¹² Vgl. dazu ein Referat von Bundesanwalt Stämpfli: Kontrolle der polit. Versammlungen, gehalten an der kant. Pol.dir.konf. v. 13./14. Sept. 1940 in Genf, sowie Comtesse a. a. O. S. 75 ff.

¹³ Rechenschaftsbericht des BR, S. 14; Prot. d. kant. Pol.dir.konf. v. 13./14. Sept. 1940, sowie ein Ref. von Bundesanwalt Stämpfli: Kontrolle der polit. Versammlungen, gehalten a. d. kant. Pol.dir.konf. v. 12./13. Okt. in Luzern.

¹⁴ Geschäftsbericht 1941, S. 182.

¹⁵ AS 56, S. 1336; 3. Rechenschaftsber. d. BR, S. 14 ff.

Frühjahrssession war sowohl im St.R. als auch im Nat.R. ein Verbot der KP verlangt worden, weil in immer stärkerem Masse eine staatsfeindliche Agitationstätigkeit derselben festgestellt wurde¹⁶. Der BRB vom 6. August wurde auf Grund von Art. 5 des BRB vom 5. Dezember 1938 betr. Massnahmen gegen staatsgefährliche Umtriebe und zum Schutze der Demokratie erlassen, wonach der BR Vereinigungen oder Unternehmungen, die die innere oder äussere Sicherheit gefährden, auflösen oder ihre politische Tätigkeit einschränken oder verbieten oder ihr Vermögen einziehen kann. Der Erlass vom 6. August 1940 genügte wohl zur polizeilichen Bekämpfung der kommunistischen Tätigkeit; er konnte aber die Schwierigkeiten in der Behandlung von kommunistischen Behördemitgliedern nicht beseitigen.

2. Die letzten Konsequenzen zog erst der BRB vom 26. November 1910 betr. die Auflösung der KPS., indem er die kommunistischen Organisationen als aufgelöst erklärte und deren Tätigkeit überhaupt untersagte¹⁷. Gleichzeitig wurden durch diesen Beschluss die Kommunisten aus sämtlichen Behörden ausgeschlossen. Nicht nur alle kommunistischen Parteimitglieder, sondern jedes Behördemitglied, das nach seiner Tätigkeit und Gesinnung als Kommunist bekannt war, konnte ausgeschlossen werden.

3. In Ausführung des Beschlusses vom 26. November 1940 erliess der BR am 17. Dezember 1940 einen Beschluss über den Vollzug der Auflösung der KPS¹⁸. Darnach hatten über den Ausschluss von Behördemitgliedern grundsätzlich die betr. Behörden selber zu entscheiden. In zwei Verfügungen wurden am 27. Januar und 5. September 1941 verschiedene Organisationen als kommunistisch und damit als verboten erklärt¹⁹. Es war Sache der politischen Polizeien (Bundespolizei und kantonale Polizeien) festzustellen, welche politischen Gruppen und Organisationen als kommunistisch zu betrachten waren. Auf Grund ihrer Beobachtungen hatten sie dann dem BR Antrag auf Verbot der betr. Organisationen zu stellen.

¹⁶ Ber. d. BR III. Teil, S. 24 ff.; Gesch.ber. 1940, S. 167.

¹⁷ AS 56, S. 1861; 4. Rechenschaftsber. d. BR, S. 15 ff.

¹⁸ AS 56, S. 2005.

¹⁹ Geschäftsber. 1941, S. 182; AS 57, S. 79.

4. Die oben erwähnten Massnahmen genügten aber nicht, um die kommunistische Tätigkeit vollkommen still zu legen. Im Gegenteil sind gerade die auf die Auflösung der KPS folgenden Jahre durch eine rege illegale Tätigkeit solcher Organisationen, hauptsächlich in propagandistischer Hinsicht gekennzeichnet ²⁰. Auf die in der Folge von den politischen Polizeien der Kantone in Zusammenarbeit mit der Bundespolizei durchgeführten Aktionen gegen illegale kommunistische Gruppen kann hier nicht weiter eingegangen werden. Immerhin sei festgestellt, dass sie in den meisten Fällen erfolgreich abgeschlossen werden konnten ²¹. Die politische Polizei zeigte sich der Lage vollkommen gewachsen und eine eigentliche unterirdische Reorganisation der KPS konnte, solange ihr Verbot andauerte, immer wieder rechtzeitig erkannt und gestört werden ²². Ganz zu verhindern war die Bildung illegaler Gruppen natürlich nicht.

E. Massnahmen gegen die Störungen der Beziehungen zum Auslande

Veranlasst durch verschiedene Vorfälle und Zusammenstösse zwischen vereinzelt Einheimischen und Ausländern erliess der BR am 29. Juni 1941 einen Beschluss betr. Strafbestimmungen gegen die Störung der Beziehungen zum Auslande ²³. Durch Art. 1 und 2 wurden die Art. 296 (Beleidigung eines fremden Staates) und 298 (Tätlicher Angriff auf fremde Hoheitszeichen) des schweiz. STGB vorzeitig in Kraft gesetzt. In Uebereinstimmung mit dem STGB (Art. 341 lit. c und 342) unterstellte der BRB die Delikte nicht mehr den Bundesassisen, sondern der Bundesstrafgerichtsbarkeit mit der Delegationsmöglichkeit an die Kantone. In der Voraussetzung zur Strafverfolgung entsprach dieser BRB ebenfalls bereits den Bestimmungen des STGB (Art. 302). — Art. 4 des Beschlusses entsprach Wünschen, die bereits 1940 anlässlich einer Polizeidirektorenkonfe-

²⁰ Bezeichnend ist in dieser Beziehung der Ausspruch eines bekannten Kommunistenführers v. 5. April 1945: «Die Massnahmen, die der BR im Jahre 1940 getroffen hat, waren für uns nicht schwerwiegend, da die KP sofort nach dem Verbot wieder anfang, illegal Zeitungen herauszugeben und illegale Versammlungen zu halten.»

^{21/22} Vgl. dazu die Ausführungen im Bericht des BR III. Teil, S. 28—40.

²³ AS 57, S. 811; 5. Rechenschaftsber., S. 5 ff.

renz geäussert worden waren. Es hatte sich nämlich gezeigt, dass die Polizei bis dahin in einer Reihe von Kantonen keine Handhabe hatte, um gegen Personen einzuschreiten, die trotz Verbot an bestimmten Veranstaltungen teilnahmen. Namentlich war es vielen Schweizern nicht ohne weiteres bekannt, dass sie an einer ausschliesslich für Ausländer bestimmten Veranstaltung nicht teilnehmen durften.

Betrachtet man heute diesen BRB etwas näher, so wird einem ohne weiteres klar, dass er hauptsächlich eine abschreckende und zugleich präventive Wirkung ausüben wollte. Da keine anderweitigen Unterlagen vorhanden sind, muss angenommen werden, dass der Erlass seinen Zweck weitgehend erfüllte und ein Zurückgehen der oben erwähnten Zusammenstösse zwischen Ausländern und Einheimischen herbeiführte. Ausserdem verhinderte er gemeinsame Zusammenkünfte von Einheimischen und Ausländern, wodurch das Eigenleben der ausländischen Kolonien in Sinne der Richtlinien von 1935 weitgehend garantiert werden konnte. Andererseits wurde dadurch natürlich auch der direkte propagandistische Einfluss von Ausländern auf Einheimische bedeutend erschwert, wenn auch nicht ganz verhindert.

III. Die Einführung des StGB im Jahre 1942

In Anbetracht der Einführung der STGB auf den 1. Januar 1942 wurde bereits im Verlaufe von 1941 für die Beamten der Bundesanwaltschaft und weitere Hörer aus Polizeikreisen ein Einführungskurs ins neue Strafrecht durchgeführt. Sowohl der Bundesanwalt wie sein juristischer Adjunkt machten in verschiedenen Vorträgen die Beamten mit den neuen Gesetzesbestimmungen bekannt. Für die Bundespolizei trat im Blick auf ihre Tätigkeit eigentlich keine grosse Aenderung ein. Wohl wurden verschiedene, früher für den Einsatz der politischen Polizei massgebende Bestimmungen aufgehoben, aber in den meisten Fällen wurden sie durch Bestimmungen des STGB vollwertig ersetzt. Bezüglich des Staatsschutzes brachte das neue Gesetz keine grossen Aenderungen. Das STGB muss gerade auf diesem Gebiet als ein Kompromisswerk angesprochen werden, das mög-

lichst allen Forderungen gerecht zu werden versucht und deshalb nirgends die letzten Konsequenzen zu ziehen vermochte. Zu erwähnen ist auch, dass seine Bestimmungen für Friedenszeiten geschaffen wurden, und deshalb für Ausnahmezzeiten, wie den Aktivdienst, nicht genügen konnten; darum blieben die bereits bestehenden notrechtlichen Staatsschutzmassnahmen auch weiterhin in Kraft. Auf eine ausführliche Behandlung unserer Materie im STGB muss hier verzichtet werden; dafür sei auf die verschiedenen Standardwerke und Monographien verwiesen ²⁴.

Da die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft und ihres Polizeidienstes zur Wahrung der Landessicherheit sämtliche der Bundesgerichtsbarkeit unterstellten politischen Vergehen umfasst (Art. 105 BSTP), gehören u. a. die strafbaren Handlungen des 13. bis 15. und des 16. Titels des STGB, Art. 265 ff., 279 ff., 285 ff., 296 ff. zum Aufgabenkreis der Bundespolizei, sofern diese Handlungen gegen den Bund, den Volkswillen in eidgen. Angelegenheiten oder die Bundesgewalt gerichtet sind oder die Beziehungen zum Auslande stören.

Die Zuständigkeit besteht weiterhin für gewisse Vergehen des 17. Titels, Art. 303 ff. und des 18. Titels. Zum Staatsschutz gehören nicht nur die Strafbestimmungen zum Schutze der Existenz der Gesamteinrichtung, sondern auch diejenigen zum Schutze der Staatstätigkeit des Bundes, wie z. B. der Versuch der Bestechung eines Bundesbeamten nach Art. 288 STGB oder die Begünstigung in einem Bundesstrafverfahren, Art. 305 STGB ²⁵. Für die Organisation der Bundespolizei brachte das STGB keine neuen Bestimmungen. Wohl wurden durch Art. 398 lit. p die Art. 1—7 des BB vom 21. Juni 1935 ausser Kraft gesetzt; die in Art. 8 verankerten verwaltungsrechtlichen Bestimmungen über die Erweiterung der Bundesanwaltschaft wurden aber mit geringen Abänderungen als Abs. 3 des Art. 17 ins Bun-

²⁴ Comtesse FH.: Der strafrechtliche Staatsschutz gegen hochverräterische Umtriebe im schweiz. Bundesrecht. Zch, Habilitationsschrift 1942.

Hafter: Schweiz. Strafrecht, besonderer Teil.

Thormann/von Overbeck: Kommentar zum StGB.

Lüthi W.: Delikte gegen den Staat im schweiz. u. bernischen Strafgesetzbuch ZBJV, S. 385 u. a. m.

²⁵ Die gleiche Ansicht wurde auch im Gesch.ber. v. 1942 durch die Bundesanwaltschaft vertreten.

desstrafrechtspflegegesetz vom 15. Juni 1934 übernommen, wo sie heute den folgenden Wortlaut haben:

«Der Bundesanwaltschaft wird zur einheitlichen Durchführung des Fahndungs- und Informationsdienstes im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft das nötige Personal beigegeben. Sie arbeitet in der Regel mit den zuständigen kantonalen Polizeibehörden zusammen. In jedem Falle ist diesen von den Ermittlungen der Bundesanwaltschaft Kenntnis zu geben, sobald Zweck und Stand des Verfahrens es gestatten.»

Mit dem im Gegensatz zur alten Fassung neu aufgenommenen letzten Satz wurde einerseits den föderalistischen Forderungen vermehrt Rechnung getragen, anderseits aber auch ausdrücklich betont, dass den kantonalen Behörden immer erst dann von den getroffenen Massnahmen Kenntnis zu geben sei, wenn das Verfahren es gestatte. Die Aufgabe der Bundespolizei, den Dienst einer Zentrale der gesamten politischen Polizei der Schweiz zu versehen, wurde durch die Einführung des STGB weitgehend vereinfacht, unterstellte es doch, wie bereits oben gezeigt, die Mehrheit der politischen Vergehen der Bundesstraftgerichtsbarkeit und damit auch dem Bundesstrafprozessrecht. Dadurch hatte sich die Bundespolizei bei der Koordinierung der von ihr durchzuführenden politisch-polizeilichen Aktionen viel weniger nach den z. T. recht verschiedenen Strafprozessordnungen der Kantone zu richten, was als wertvolle Vereinfachung anzusehen ist. Immerhin bezieht sich das Leitungs- und Weisungsrecht des Bundesanwaltes (Art. 17 und 104 BSTP) ausschliesslich auf die gerichtspolizeilichen Ermittlungen. Die Bundespolizei hat ausserdem mit Rücksicht auf die Polizeihöhe der Kantone den kantonalen Polizeistellen weitgehend Spielraum zu lassen. Gegen allfällige unrichtige Handhabung von Bestimmungen des Bundesstrafprozessrechtes kann der Bundesanwalt überhaupt erst einschreiten, wenn er davon Kenntnis erhält, was nicht ohne weiteres der Fall ist. Da aber die Formvorschriften des Bundesstrafprozesses grundsätzlich immer, auch in Zeiten des strafrechtlichen Notstandes, zu beachten sind, versuchte die Bundesanwaltschaft die Polizeiorgane der Kantone durch Kurse, Vorträge und Weisungen über die einzelnen Bestimmungen aufzu-

klären. Hierbei ist auch noch der BRB vom 16. Juni 1942 über die Zuständigkeit des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes in Strafsachen gemäss STGB zu erwähnen²⁶. Dieser ergänzte den die Departementszuständigkeit regelnden BRB vom 17. November 1914. Der neue Beschluss übertrug u. a. den Entscheid über die gerichtliche Verfolgung politischer Vergehen dem Departement, ausgenommen bestimmt genannte schwerere Fälle, für welche nach wie vor der BR zuständig blieb. In wichtigen Fällen, die nach Sachverhalt oder Täterschaft die Beziehungen zum Auslande berührten, erhielt, wie dies bis anhin Usus gewesen war, auch das politische Departement Gelegenheit zur Stellungnahme.

IV. Die wichtigsten politisch-polizeilichen Massnahmen von 1942—1945

A. Massnahmen gegen neutralitätswidriges Verhalten

1. Am 17. April 1942 wurde die Bundesanwaltschaft vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement angewiesen, in Verbindung mit den kantonalen Polizeiorganen gegen das Vertreiben und Tragen neutralitätswidriger Abzeichen bzw. der Parteinahme für und gegen die Kriegführenden einzuschreiten²⁷. Die Weisung erfolgte auf Grund des BRB vom 27. Mai 1938 betr. Massnahmen gegen staatsgefährliches Propagandamaterial und ist im Sinne einer Präventivmassnahme zu verstehen. Als neutralitätswidrig wurden alle Abzeichen angesehen, die nach ihrer Aufmachung oder nach der Art des Vertriebes oder nach der Person des Trägers geeignet erschienen, die Beziehungen zum Auslande zu stören. Widerhandlungen gegen die im einzelnen Falle getroffenen Anordnungen der Polizeibehörden des Bundes oder der Kantone sollten gemäss Art. 292 STGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügung) verfolgt werden. Für Schweizerbürger wurde grundsätzlich jedes Tragen von Abzeichen, die eine Parteinahme für oder gegen Kriegführende zum Ausdruck brachten, untersagt.

²⁶ AS 58, S. 597; vgl. dazu auch die Bemerk. i. Gesch.ber. v. 1942, S. 178.

²⁷ Gesch.ber. 1942, S. 187.

2. Ebenfalls im Sinne einer präventiven Schutzmassnahme verbot die Bundesanwaltschaft 1942 auf Weisung des eidgen. Justiz- und Polizeidepartementes die Ausstellung von ausländischem politischem Propagandamaterial jeder Art²⁸. Bei einer Nichtbefolgung dieses Verbotes wurde, unter Vorbehalt weiterer administrativer Massnahmen, sowie von Strafverfolgung, die Beschlagnahme des beanstandeten Materials auf Grund von Art. 1 und 2 des BRB vom 27. Mai 1938 angedroht.

3. Bei beiden Erlassen handelte es sich um reine Präventivmassnahmen, deren Vollzug in den Kompetenzbereich der Bundespolizei fiel. Es sollte die Möglichkeit einer Provokation des Auslandes durch neutralitätswidriges Verhalten vermieden werden. Dieser Endzweck ist zur Hauptsache erreicht worden.

B. Straf- und Verfahrensbestimmungen zum Schutze der Landesverteidigung und der Sicherheit der Eidgenossenschaft

Die in Anwendung der verschiedenen Staatsschutzbestimmungen während den ersten Jahren des Aktivdienstes gemachten Erfahrungen veranlassten den BR am 4. August 1942 zum Erlass von Straf- und Verfahrensbestimmungen zum Schutze der Landesverteidigung und der Sicherheit der Eidgenossenschaft²⁹. Durch diesen Beschluss sollten hauptsächlich verschiedene militärisch und aussenpolitisch untragbare Verschiedenheiten, die sich aus der Anwendung des STGB und des MStG für gleichartige Tatbestände ergaben, zu beseitigen versucht werden. Dies geschah durch Unterstellung von mehreren Artikeln des STGB unter die Militärgerichtsbarkeit und durch eine Anpassung der Strafdrohungen an ähnliche Bestimmungen des MStG (Art. 1)³⁰. Gleichzeitig wurde die Verbreitung der in der Verordnung vom 28. Mai 1940 betr. Abänderung und Ergänzung des MStG unter Strafe gestellten Gerüchtemacherei auch dann

²⁸ Gesch.ber. 1942, S. 187 ff.

²⁹ AS 58, S. 741; 7. Rechenschaftsber., S. 3 ff.

Zur Entstehungsgesch. dieses BRB vgl. auch den Ber. d. BR I. Teil, S. 54 ff.

³⁰ Es handelte sich dabei um die folg. Art. des StGB: Art. 274 (milit. Nachrichtendienst), 301 (Nachrichtendienst gegen fremde Staaten), 329 (Verletzung milit. Geheimnisse), 330 (Handel mit milit. beschlagnahmtem Material).

als strafbar erklärt, wenn kein Nachweis einer tatsächlich erfolgten Beunruhigung der Bevölkerung vorlag (Art. 2)³¹.

Für die Tätigkeit der Bundespolizei waren aber hauptsächlich die Bestimmungen wichtig, die der Bekämpfung der unserm Lande gefährlichen Propaganda dienten. Es wurde nämlich darin auch derjenige mit Strafe bedroht, der Propaganda betrieb, die darauf gerichtet war, die Neutralität preiszugeben (Art. 3) oder wissentlich den Willen des Schweizervolkes zur Behauptung der Unabhängigkeit des Landes zu untergraben suchte (Art. 4). Ausserdem wurden die Strafdrohungen der Demokratieschutzverordnung verschärft (Art. 5)³². Als strafbar wurden auch die Schweizerbürger erklärt, die eine dieser Handlungen im Auslande begingen (Art. 6). Im allgemeinen Landesinteresse wurde für bestimmte gegen den Staat und die Landesverteidigung gerichtete Straftaten die Sonderstellung der Presse aufgehoben (Art. 7). Für besonders schwere politische Delikte und für rückfällige politische Verbrecher wurde durch diesen BRB ausserdem die Möglichkeit einer Sicherheitsverwahrung bis maximal drei Jahre eingeführt (Art. 8); allerdings nicht im Sinne einer präventiven Schutzhaft, was vom praktischen Standpunkt aus noch mehr zu begrüssen gewesen wäre, sondern erst im Zusammenhang mit einem begangenen Verbrechen und nur durch den Richter. In Anbetracht der ausserordentlichen Zeiten und in Erkenntnis der Schwierigkeiten bei der Aufklärung und Verhinderung von politischen Vergehen wurden auch einige prozessrechtliche Aenderungen eingeführt. Diese übrigens gerade für die Arbeit der Bundespolizei ziemlich wichtigen Bestimmungen erklärten die Haft auch ohne Fluchtverdacht und Kollisionsgefahr (Art. 44—50 BStP) als zulässig, wenn Grund zur Annahme bestand, dass der Beschuldigte seine staatsgefährliche Tätigkeit fortsetzen werde (Art. 10 Ziff. 1). Ferner wurden die Organe der Strafrechtspflege, somit auch die Bundespolizei, in vermehrtem Masse ermächtigt, im Verfahren von politischen Verbrechen oder Vergehen die nötigen Massnahmen zur Wahrung von Geheimnissen zu treffen (Art. 10 Ziff. 2 u. 3).

³¹ AS 56, S. 525.

Anlass zu dieser Aenderung gab ein Urteil des Militärkassationsgerichtes v. 21. März 1942, vgl. 7. Rechenschaftsber., S. 4.

³² AS 54, S. 856.

Durch den BRB vom 4. August 1942 wurden also die strafrechtlichen Staatsschutzmassnahmen verschärft und die dazu gehörigen strafprozessualen Bestimmungen der damaligen Lage und den Erforderungen der Praxis entsprechend ausgebaut. Vor allem wurde die präventive Aufgabe der politischen Polizei anerkannt und gefördert.

C. Auflösungsbeschlüsse für verschiedene extreme Parteien

1. Auf Grund von politischen Erhebungen ergab es sich im Laufe des Jahres 1942, dass die rechtsextreme Organisation «Nationale Opposition» die demokratischen Grundlagen unseres Landes bekämpfte und somit Ziele verfolgte, die eine ernstliche Gefährdung unserer Unabhängigkeit bewirkten³³. Durch Beschluss vom 29. Dezember 1942 erklärte der BR diese Organisation für aufgelöst, unter gleichzeitiger Ansetzung von Strafbestimmungen für Nichtbefolgung dieses Beschlusses³⁴. Ausserdem wurde gegen mehrere führende Mitglieder der «Nationalen Opposition» eine Strafuntersuchung wegen verbotennem Nachrichtendienst eingeleitet.

2. Durch BRB vom 25. Mai 1943 wurde eine ebenfalls rechtsextreme Partei, die «Eidgen. Arbeiter- und Bauernpartei», wegen antidemokratischer und staatsgefährlicher Umtriebe verboten³⁵.

3. Noch im gleichen Jahre, am 6. Juli 1943, wurden durch BRB zwei weitere rechtsextreme Organisationen, die «Eidg. Sammlung» und die «Nationale Gemeinschaft Schaffhausen» für aufgelöst erklärt³⁶. In Ausführung dieses Beschlusses wurden vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement am 14. Oktober 1943 verschiedene weitere Organisationen verboten; in der Hauptsache Verbände, bei denen die Nachforschungen der Bundespolizei ergeben hatten, dass es sich bei ihnen um Hilfs- und

³³ Vgl. den Ber. des BR I. Teil, S. 70.

³⁴ AS 58, S. 1252; 8. Rechenschaftsber., S. 5; Gesch.ber. 1942, S. 188. Ber. des BR I. Teil, S. 69 ff.

³⁵ AS 59, S. 414; 9. Rechenschaftsber., S. 4 ff.; Gesch.ber. 1943, S. 218; Ber. d. BR I. Teil, S. 69 ff.

³⁶ AS 59, S. 539; im übrigen gelten die unter Anm. 35 angegebenen Materialien.

Unterorganisationen der beiden durch BRB vom 6. Juli 1943 aufgelösten politischen Gruppen handelte ³⁷.

D. Massnahmen zur Verhütung der Umgehung der bestehenden Parteiverbote

Anlässlich der Behandlung des 7. Vollmachtenberichtes, insbesondere bei der Genehmigung des BRB vom 4. August 1942 über Straf- und Verfahrensbestimmungen, machte sich im Nationalrat eine starke Kritik an der Art der Ahndung von Umgehungen der Parteiverbote bemerkbar. Insbesondere wurden die unterschiedlichen Strafdrohungen bei den Widerhandlungen gegen Verbote der links- und rechtsextremen Parteien gerügt ³⁸. Der BR erliess in der Folge am 1. Juni 1943 einen Beschluss betr. die Widerhandlungen gegen die Parteiverbote ³⁹. Darin wurde eine selbständige Strafvorschrift für die vom BR erlassenen Parteiverbote aufgestellt und dadurch die bis dahin bestehenden Ungleichheiten in den Strafdrohungen beseitigt. Diese Massnahme hatte insofern auch einen Einfluss auf die Tätigkeit der Bundespolizei, als gegen alle sich unter Umgehung von Parteiverboten bildenden Organisationen nun der gleiche Maßstab angewendet werden konnte und nicht mehr auf einzelne Verbote speziell Rücksicht genommen werden musste.

E. Massnahmen in bezug auf die politischen Flüchtlinge

Da sich in der Praxis der BRB vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge als in gewissen Beziehungen, speziell aber in der Kompetenzausscheidung als unklar erwiesen hatte, erliess das eidg. Justiz- und Polizeidepartement am 29. Dezember 1943 eine diesbezügliche Weisung ⁴⁰. Grundsätzlich hatte nur noch die Staatsanwaltschaft über eine Asylgewährung zu entscheiden, ausgenommen bei prominenten politischen Persönlichkeiten, wo der Entscheid vom Chef des Justiz- und Polizeidepartementes vorgenommen werden konnte. Von

³⁷ Nähere Angaben hierüber siehe 9. Rechenschaftsber., S. 6; Gesch.ber. 1943, S. 218 u. Ber. d. BR zur Motion Boerlin.

³⁸ Sten. Bull. 1942, S. 28 ff.; 9. Rechenschaftsber. des Nat. R., S. 5.

³⁹ AS 59, S. 431.

⁴⁰ Gesch.ber. 1943, S. 217.

jetzt an hatte die Bundespolizei auch sämtliche aus Gründen der politischen Polizei notwendigen Anordnungen, die die politischen Flüchtlinge betreffend als nötig erachtet wurden, zu treffen. Damit wurde die Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartementes vollständig von der Handhabung der Flüchtlingsfragen, soweit sie die politische Polizei berührten, ausgeschlossen. Dadurch konnte einerseits durch Ausschaltung von gewissen Doppelspurigkeiten eine verstärkte Zentralisation und zugleich eine Vereinfachung in der Behandlung der Flüchtlingsfragen erreicht werden, anderseits entstanden aber der Bundesanwaltschaft und bei dieser vornehmlich der Bundespolizei eine Unmenge neuer Geschäfte.

F. Massnahmen betr. Sprengmittel

Mit Beschluss vom 31. März 1944 ordnete der BR Abgabe und Besitz, Aufbewahrung und Beförderung von Sprengmitteln und giftigen Gasen neu ⁴¹. Die dem BR zustehende Aufsicht über den Vollzug des Beschlusses wurde der Bundesanwaltschaft übertragen. Diese erteilte mit Kreisschreiben vom 20. April 1944 den kantonalen Polizeibehörden, denen die Verfolgung und Beurteilung zukam, ergänzende Wegleitungen. Dieser BRB war insofern von gewissem Einfluss auf die Tätigkeit der Bundespolizei, als er unter anderem eine präventive Massnahme auch in Hinsicht auf die politischen Verbrechen darstellte. Die Bundespolizei wurde auch hier als koordinierendes Zentralorgan im Kampf gegen die politischen Delikte eingesetzt, wie bereits oben angedeutet wurde.

V. Zusammenfassung

Ueberblicken wir die politisch-polizeilichen Massnahmen der Aktivdienstzeit, so treten folgende Punkte in Erscheinung:

1. Immer wenn infolge der gespannten politischen Lage neue Massnahmen nötig erschienen, konnten diese vom BR noch rechtzeitig auf Grund seiner ausserordentlichen Vollmachten

⁴¹ AS 60, S. 209; Gesch.ber. 1944, S. 179.

Der BRB vom 21. Mai 1940 (AS 56, S. 502) über den Besitz und die Aufbewahrung von Sprengmaterialien und giftigen Gasen wurde durch den neuen Beschluss v. 21. März 1944 aufgehoben.

erlassen werden. Wäre nicht diese Möglichkeit vorhanden gewesen, so hätten die einzelnen Massnahmen wohl nicht immer so prompt, wie dies der Fall war, der ständig ändernden politischen Lage und den drohenden Gefahren angepasst werden können. Zu betonen ist ausserdem, dass der BR bei seinen Erlassen immer soweit möglich die Erfahrungen der Praxis berücksichtigte und die Anordnungen entsprechend ausbaute.

2. Mit Ausnahme von einigen auf parteipolitisch bedingten Meinungsverschiedenheiten beruhenden Fällen wurde der BR durch die Bundesversammlung in seinen politisch-polizeilichen Erlassen kräftig unterstützt; aber auch vom Schweizervolke wurde in den meisten Fällen die Notwendigkeit der getroffenen Massnahmen anerkannt und deren Vollzug durch guten Willen gefördert.

3. In sämtlichen Erlassen der Aktivdienstzeit tritt deutlich eine intensive Förderung der präventiven Tätigkeit der politischen Polizei hervor. Immer mehr setzte sich bei den massgebenden Stellen die Ansicht durch, dass die Arbeit einer politischen Polizei nur dann einigermaßen erfolgversprechend erscheint, wenn sie sich viel mehr auf präventive als auf repressive Massnahmen stützen kann.

4. Ausserdem wurde in den meisten Erlassen der Zentralisation der politisch-polizeilichen Aktionen insofern Rechnung getragen, als der Bundespolizei der ganze Vollzug oder dann wenigstens die Oberaufsicht übertragen wurde. Dadurch wurde sie immer mehr, ganz im Sinne ihrer Schöpfer, zur eigentlichen koordinierenden Zentrale im Kampfe gegen die dem Staate auf politischem Gebiete drohenden Gefahren.

§ 21. Politisch-polizeiliche Massnahmen seit 1945

I. Die Massnahmen zum Schutze der verfassungsmässigen Ordnung und die Aufhebung der Parteiverbote

Obschon vor Ende des Aktivzustandes erlassen, wird dieser Beschluss hier von den übrigen kriegsbedingten Erlassen getrennt behandelt; denn einerseits leitete er auf dem Gebiete der

politischen Polizei die Rückkehr zum Friedenszustand ein, und andererseits ermöglichte er gewisse polizeiliche Aktionen, die lediglich auf Grund der politischen Lage bei Kriegsende nötig wurden.

Noch während der eigentlichen Aktivdienstzeit befassten sich die massgebenden Instanzen bereits mit der Frage nach der teilweisen oder sogar vollständigen Aufhebung der kriegsnotrechtlichen Erlasse bei Kriegsende. Insbesondere wurde die Wiedereinführung der verfassungsmässigen Ordnung auch auf dem Gebiete des Staatsschutzes und der politischen Polizei überhaupt überprüft. So wurde z. B. bereits anlässlich der kantonalen Polizeidirektorenkonferenz vom 28. Oktober 1944 auf Anregung des Vertreters der Bundesanwaltschaft die Aufhebung der Parteiverbote diskutiert ¹.

Am 30. Oktober gl. J. reichte Nat.R. Vodoz in der Vollmachtenkommission eine Interpellation ein, die u. a. darüber Auskunft verlangte, ob der BR die Parteiverbote bei Kriegsende weiter anzuwenden oder aufzuheben gedenke.

Die Bundesanwaltschaft ersuchte in einem Kreisschreiben vom 3. November 1944 die kantonalen Polizeidirektoren um ihre Stellungnahme zur Aufhebung der Parteiverbote. Gestützt auf die eingehenden Antworten und einen Bericht der Bundesanwaltschaft entschied sich der BR im Frühjahr 1945 grundsätzlich für eine sofortige Aufhebung der Parteiverbote; allerdings nur unter gleichzeitiger Erweiterung und Verschärfung der sog. Demokratieschutzverordnung vom 5. Dezember 1938. Des weitern behielt sich der BR vor, nötigenfalls auch in Zukunft Vereinigungen und Unternehmungen, die die innere und äussere Sicherheit gefährden sollten, auf bestimmte Zeit zu verbieten, sei es gestützt auf Art. 102, Ziff. 8—10 der BV oder noch auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten. Dieser Entschluss wurde damit begründet, dass die Parteiverbote wohl z. Z. ihrer Erlasse zur Aufrechterhaltung der Sicherheit des Landes beigetragen hätten, mit dem Ende des Aktivdienstzustandes aber nicht mehr gerechtfertigt seien. Da die grosse Mehrheit der Vollmachtenkommission sich dieser Auffassung anschloss, wurde am 27. Februar 1945 der BRB betr. Massnahmen zum

¹ 12. Rechenschaftsber., S. 5 ff.

Schutze der verfassungsmässigen Ordnung und die Aufhebung der Parteiverbote erlassen². Darnach traten an Stelle dieser Verbote Strafbestimmungen gegen staatsgefährliche Handlungen von Einzelpersonen, die sich weitgehend an die Bestimmungen der alten Demokratieschutzverordnung anlehnten.

Eine solche Regelung war notwendig geworden, weil das StGB sich in der Praxis als lückenhaft erwiesen hat; namentlich deshalb, weil es bloss die Veranstaltung und nicht schon die reinen Vorbereitungshandlungen zu einem gewaltsamen Umsturze unter Strafe stellt (Art. 265, 275 StGB). Wie die frühere, so brachte aber auch die revidierte Demokratieschutzverordnung die nötige Ergänzung des ordentlichen Strafrechtes. Als Neueuerung gegenüber Art. 1 der alten Verordnung ist in erster Linie hervorzuheben, dass nach den Erfahrungen der Praxis auch die Vorbereitungshandlungen des Hochverrats unter Strafe gestellt werden, während das frühere Recht nur die vollendete Tat oder den Versuch erfasste. Nach der Praxis des Bundesgerichtes zu Art. 266 StGB ist anzunehmen, dass auch nach jener Bestimmung die Vorbereitungshandlungen nur strafbar sind, soweit sie nach der Erfahrung geeignet sind, in einer mehr oder weniger nahen Zukunft zu einer rechtswidrigen Aenderung oder Gefährdung unserer verfassungsmässigen Ordnung zu führen³.

Im weitem ist auf die Neufassung der Strafvorschriften gegen die Propaganda hinzuweisen. Sie erklärt jede Art von Propaganda, ohne besondere Veranstaltungen und ohne Erfordernis des ausländischen Charakters als strafbar, sofern sie darauf gerichtet ist, die verfassungsmässige Ordnung in rechtswidriger Weise zu ändern oder zu gefährden. Im Hinblick auf gewisse Vorkommnisse jener Zeit wurde in Art. 2, Abs. 1 die Unterstützung der Interessen des Auslandes zum Nachteil der Schweiz als besonderer Fall der falschen Tatsachenbehauptung erwähnt. In Abs. 2 wird als eine Art der Untergrabung unserer politischen Einrichtungen neben der Verächtlichmachung der demokratischen Grundlagen ausdrücklich das Herabwürdigen der verfassungsmässigen Staatsbehörden genannt und unter

² AS 61, S. 117; 12. Rechenschaftsber., S. 5 ff.; Geschäftsber. 1945, S. 236, 242.

³ Vgl. BGE 70 IV, S. 139 ff.

Strafe gestellt. Durch diese neue Bestimmung sollte die Möglichkeit geschaffen werden, schwerwiegende Angriffe auf die Ehre der obersten Behörden oder ihrer Mitglieder von Amtes wegen, und nicht wie nach StGB, Art. 173 bloss auf Antrag verfolgen zu können⁴. Schwierigkeiten wegen Einbeziehung der obersten Kantonsbehörde und kleinliche Handhabung dieser Bestimmung wurden dadurch ausgeschlossen, dass nach Art. 5 der BR bei sämtlichen Widerhandlungen über die Einleitung der gerichtlichen Verfolgung zu entscheiden hat. Ebenfalls eine gewisse Verschärfung der Bestimmungen des StGB enthält Art. 4, Abs. 2; kann doch darnach die Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit nicht nur bei ehrloser Gesinnung, wie nach Artikel 52 StGB, sondern auch dann ausgesprochen werden, wenn die Tat sich in besonders schwerer Weise gegen die verfassungsmässige Ordnung wendet.

II. Die teilweise Aufhebung der notrechtlichen Erlasse auf dem Gebiete der politischen Polizei

Der Stabilisierung der politischen Lage entsprechend konnte der BR mit der Zeit auch auf dem Gebiete der politischen Polizei die notrechtlichen Erlasse wieder aufheben. Im folgenden soll kurz auf die verschiedenen Aufhebungsbeschlüsse eingegangen werden.

A. Der Bundesratsbeschluss vom 7. August 1945⁵

Durch diesen Beschluss verfügte der BR die Aufhebung der folgenden Erlasse:

1. Die BRB vom 2. Dezember 1932 und 16. Februar 1937 über den Ausschluss der Kommunisten aus der Bundesverwaltung⁶.

2. Die BRB vom 12. Mai 1933 und 1. Juli 1938 über das Verbot des Tragens von Parteiuniformen⁷. — Da dieses Verbot hauptsächlich als Präventivmassnahme zur Verhinderung von

⁴ Vgl. BGE 69 IV, S. 83 ff.

⁵ AS 61, S. 602.

⁶ AS 48, S. 780; 53, S. 101.

⁷ AS 49, S. 315; 54, S. 306.

Zusammenstössen gedacht war, erscheint seine Aufhebung im Momente der Entspannung der politischen Lage einigermassen verständlich. Allerdings bleibt m. E. auch in Friedenszeiten der zweite Grund für den seinerzeitigen Erlass des Verbotes, die Verhinderung der Bildung von straff organisierten und uniformierten Parteien bestehen. Findet sich zur Zeit auch gerade keine grosse Gefahr von seiten extremer Gruppen, so könnte diese doch jederzeit wieder akut werden.

3. Bei den übrigen durch den BRB vom 7. August 1945 aufgehobenen Erlassen handelt es sich um rein kriegsbedingte Massnahmen, deren Beseitigung nach Wegfall der Voraussetzungen ohne weiteres zu verstehen ist. Es handelt sich dabei um die folgenden Beschlüsse:

- a) BRB vom 26. März 1934 betr. Massnahmen gegen die Presse ⁸.
- b) BRB vom 20. Januar 1939 betr. Massnahmen gegen den wirtschaftlichen Boykott fremder Staaten ⁹.
- c) BRB vom 26. April 1940 betr. ausländische Fahnen, Flaggen und andere Hoheitszeichen ¹⁰.
- d) BRB vom 29. Juli 1941 betr. Strafbestimmungen gegen die Störung der Beziehungen zum Auslande ¹¹.

4. In Art. 2 des BRB vom 7. August 1945 wird das eidg. Justiz- und Polizeidepartement mit dem Erlass von allgemeinen, der Genehmigung durch den BR unterliegenden Richtlinien über die politische Tätigkeit der Ausländer in der Schweiz beauftragt. Damit soll auf diesem Gebiete auch für die politisch-polizeilichen Massnahmen der Nachkriegszeit eine wünschbare Einheitlichkeit erreicht werden. Es sollte vermieden werden, dass in Zukunft gewisse Kantone die präventiven Massnahmen allzusehr vernachlässigen oder im Gegenteil zu scharf anwenden.

5. In Art. 3 und 4 des BRB vom 7. August 1945 wurden die verschiedenen durch die Aufhebung notwendig gewordenen Uebergangsbestimmungen erlassen und der Beschluss auf den 10. August 1945 in Kraft gesetzt.

⁸ Bbl 1934 I, S. 860.

⁹ AS 55, S. 173.

¹⁰ AS 56, S. 405.

¹¹ AS 57, S. 811.

Im Rahmen des Abbaus der notrechtlichen Erlasse beschloss der BR am 29. Januar 1946 die Aufhebung des BRB vom 9. Juli 1940 über die Kontrolle der politischen Versammlungen ¹³. Da die Handhabung der Versammlungspolizei in erster Linie den Kantonen obliegt, stützte sich der BR bei diesem Aufhebungsbeschlusse auf die Ansichten der kantonalen Regierungen. Bereits im Jahre 1945 waren diese im Rahmen eines Kreisschreibens über Aufhebung oder Beibehaltung des Versammlungsbeschlusses angefragt worden; ausserdem war diese Angelegenheit auch an der kantonalen Polizeidirektorenkonferenz vom 12./13. Oktober 1945 in Luzern behandelt worden ¹⁴.

Die allgemeine Bewilligungspflicht für alle politischen Versammlungen, wie sie im BRB vom 9. Juli 1940 festgelegt war, kann in Friedenszeiten nicht mehr aufrechterhalten werden. Diese Bestimmungen mussten aufgehoben werden, da die Voraussetzungen, die seinerzeit zum Erlass einer solch scharfen Einschränkung der Vereins- und Versammlungsfreiheit geführt hatten, weggefallen waren. Es konnte auf die Versammlungskontrolle um so eher verzichtet werden, als die Möglichkeit strafrechtlicher Verfolgung von schweren Missbräuchen dieses Rechtes seit dem Inkrafttreten des StGB und des BRB vom 27. Februar 1945 erweitert und für die ganze Eidgenossenschaft einheitlich geregelt worden war. Hiezu sei an die folgenden Artikel des StGB erinnert:

Art. 260 (Landfriedensbruch), Art. 275 (Rechtswidrige Vereinigung), Art. 265 (Strafbarkeit der Vorbereitungshandlungen zum Hochverrat). Vom genannten BRB sind Art. 1 (Rechtswidrige Aenderung der verfassungsmässigen Ordnung) und Art. 2 (namentlich die Herabwürdigungstatbestände von Abs. 2) zu nennen. Dem wäre allerdings entgegenzuhalten, die politische Polizei könne auch im Versammlungswesen trotz der strafrechtlichen Bestimmungen nicht auf präventive Massnahmen verzichten, solle die Ruhe und Ordnung im Lande aufrechterhalten

¹² AS 56, S. 1171.

¹³ AS 62, S. 201.

¹⁴ Vgl. das Ref. v. Bund.-Anwalt Stämpfli: Kontrolle der polit. Versamml., gehalten an dieser Konf.

werden können. Diese Einwendung kann aber durch folgende Ueberlegung entkräftet werden:

Aus den allgemeinen sicherheitspolizeilichen Befugnissen ergibt sich für die Regierung das Recht, auch ohne besondere Gesetzesvorschriften öffentliche Versammlungen zu kontrollieren, ja sogar zu verbieten, sobald eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit angenommen werden kann¹⁵. — Das Bundesgericht hat zur Frage, ob ein Versammlungsverbot auch ohne besondere Gesetzesbestimmung erlassen werden dürfe, bis jetzt noch nicht Stellung genommen; dagegen hat es mehrmals solche, von den Kantonsregierungen gestützt auf Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen erlassene Massnahmen geschützt. Es stellte zu verschiedenen Malen fest, dass die Vereins- und Versammlungsfreiheit nur innerhalb der Schranken der öffentlichen Ordnung und Sicherheit besteht¹⁶. Alle diese kurz aufgezählten straf- und verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten, die der politischen Polizei auch nach der Aufhebung des BRB vom 9. Juli 1940 zur Verfügung stehen, dürften einen genügenden Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in bezug auf das Versammlungswesen gewährleisten.

C. Abbau der Bestimmungen zum Schutze der verfassungsmässigen Ordnung

Auf Anregung der Vollmachtenkommission des Nat.R. wurde vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement schon im Laufe des Jahres 1946 die Frage geprüft, ob nicht einzelne Bestimmungen des BRB vom 27. Februar 1945 betr. Massnahmen zum Schutze der verfassungsmässigen Ordnung und über die Aufhebung der Parteiverbote¹⁷ wieder fallen gelassen werden könnten. Ein auf Grund verschiedener Umfragen ausgearbeiteter Entwurf

¹⁵ Diese Ansicht stützt sich auf folg. Lit.:
Fleiner: Institution des deutschen Verw.Rechts, S. 397.
Ruck: Schweiz. Verw.Recht Bd. I, S. 40.

¹⁶ BGE 57, S. 266; 60 I, S. 197 f.; 61 I, S. 103 f.
Es sei hier auch noch an das vom BR auf Art. 102, Ziff. 9 u. 10 BV u. aus allgem. sicherheitspolizeil. Gründen erlassene Verbot des »Roten Treffens« erinnert (BRB v. 1. u. 16. März 1929, Bbl 1929 I, S. 266, 387).

¹⁷ AS 61, S. 117.

für eine teilweise Lockerung der notrechtlichen Bestimmungen vom 27. Februar 1945 fand die Sanktion der Vollmachtenkommission der eidg. Räte¹⁸.

Daraufhin erliess der BR am 7. März 1947 einen Beschluss betr. den Abbau von Bestimmungen zum Schutze der verfassungsmässigen Ordnung¹⁹. Darin wurde, im Gegensatz zum BRB vom 27. Februar 1945 auf die Sonderbestimmungen gegen Angriffe auf die oberste Staatsbehörde verzichtet, desgl. auf die besondere Ahndung der Hasspropaganda. Hingegen wurde der alte Art. 1 unverändert übernommen, so dass die verfassungsmässige Ordnung nach wie vor gegen rechtswidrige staatsgefährliche Handlungen, mit Einschluss der Vorbereitungshandlungen und der rechtswidrigen Propaganda, geschützt erscheint. In Art. 2 des neuen Beschlusses wird unter Weglassung der obenerwähnten Bestimmungen immer noch die staatsgefährliche Gerüchtemacherei und das Verächtlichmachen der Demokratie mit Strafe bedroht. In Art. 3 werden Widerhandlungen gegen die Weisungen der Bundesbehörden über ausländische politische Vereinigungen unter Strafe gestellt. Der neue Beschluss übernimmt in Art. 4 vom alten die Nebenstrafe der Aberkennung der bürgerlichen Ehrenfähigkeit bei Delikten ehrloser Gesinnung und bei Angriffen auf die verfassungsmässige Ordnung. In Art. 5 werden die im neuen BRB vorgesehenen Handlungen der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstellt, mit der ausdrücklichen Delegationsmöglichkeit an die Kantone. Art. 6 hebt die in Staatsschutzsachen geltenden Art. 7—10 des BRB vom 4. August 1942 über Straf- und Verfahrensbestimmungen zum Schutze der Landesverteidigung und der Sicherheit der Eidgenossenschaft²⁰ auf; allerdings mit dem Vorbehalt, dass einzelne Bestimmungen noch für bereits hängige Verfahren weiterhin Geltung haben sollen; dies ganz besonders zum Schutze solcher Geheimnisse, deren Bewahrung zum Wohle der Eidgenossenschaft oder eines Kantons geboten erscheint. Art. 7 des neuen Beschlusses hebt Art. 1—5, 11 und 12 des BRB vom 27. Februar 1945 auf. Endlich wird in Art. 8 die Gültigkeitsdauer des BRB vom

¹⁸ Vgl. 19. Rechenschaftsber., S. 2 ff.

¹⁹ AS 63, S. 137.

²⁰ AS 58, S. 741.

7. März 1947 bis zum 31. Dezember 1948 befristet. Ob und wie weit die im genannten BRB als unentbehrlich beibehaltenen Staatsschutzbestimmungen später in die ordentliche Gesetzgebung des Bundes überzuführen sind, wird gegenwärtig durch eine besondere Sachverständigenkommission geprüft ²¹.

III. Die Bestrebungen zum Ausbau der strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen

Anlässlich der Behandlung der Berichte des BRB über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizern und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939—1945 (Motion Boerlin) wurde von der Kommission des St.R. am 12. September 1946 folgendes Postulat eingereicht:

«Der BR wird eingeladen, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht das ordentliche Strafrecht im Sinne eines wirksameren Staatsschutzes auszubauen sei und namentlich gewisse Bestimmungen des BRB vom 27. Februar 1945 in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt werden sollten ²².»

Dass es sich nicht um eine momentane Reaktion auf die bundesrätlichen Berichte, sondern um eine zeitbedingte Forderung allgemeiner Natur handelt, ist wohl darin zu erkennen, dass sowohl der Ständerat wie auch der Nationalrat das Postulat ohne grössere Diskussion in der Herbstsession 1946 angenommen haben ²³. In seiner Antwort erklärte sich der Vertreter des BR damit einverstanden, einer Expertenkommission die Frage einer Teilrevision des StGB vorzulegen, die sich u. a. auch auf die Ergänzung der Staatsschutzbestimmungen erstrecken sollte ²⁴. Da sich bis heute weder die Expertenkommission noch das zuständige Departement oder der BR zu der Frage einer Revision der Strafbestimmungen über den Staatsschutz ausgesprochen haben, kann darüber auch noch nichts Definitives gesagt werden. Meines Erachtens muss aber eine Aenderung

²¹ 19. Rechenschaftsber., S. 3.

^{22/23} Uebersicht über d. Verhandl. d. Bund.vers. Herbstsession 1946, Nr. 9.

²⁴ Geschäftsber. 1946, S. 230.

unbedingt eintreten, sollen unsere Behörden nicht im Momente des Erlöschens des Bundesratsbeschlusses vom 7. März 1947 gezwungen sein, Angriffen gegen unseren Staat machtlos gegenüberzustehen²⁵. Die vorhandenen strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen genügen in der heutigen Zeit absolut nicht. Ohne eine gewisse Verschärfung wird die politische Polizei und damit auch die Bundespolizei der ständig wachsenden Gefahr für unsern Staat bald machtlos zusehen müssen. Wohl sind gewisse präventive Massnahmen polizeilicher Natur möglich, aber diese können immer nur dann erst wirksam sein, wenn entsprechende Strafbestimmungen vorhanden sind; allerdings hätten sich solche auf das Allernotwendigste zu beschränken. Zu denken wäre vor allem an eine über den Tatbestand des Landesverrates hinausgehende Strafvorschrift gegen staatsgefährliche Unterstützung des Auslandes und gegen die Gerüchtemacherei; aber auch die Gefährdung der verfassungsmässigen Ordnung sollte schärfer erfasst werden. Ebenso ist an eine Strafe gegen unerwünschte Propaganda zu denken. Trotz dieser Revision sollte aber das StGB den Charakter eines liberalen Strafgesetzes bewahren. Strafbestimmungen, wie sie totalitäre Staaten auf politisch-polizeilichem Gebiete aufgestellt haben, kommen für uns nicht in Frage²⁶.

Zu untersuchen wäre einzig, ob unser Strafgesetz nicht durch Vorschriften ergänzt werden muss, wie sie jetzt auf internationalem Boden vorbereitet werden. Solche kommen aber für uns doch wohl so lange nicht in Betracht, als es sich, wie heute, noch um reines «Sieger-Recht» handelt. Erst wenn die Strafbestimmungen über «Verbrechen gegen den Frieden und die Menschlichkeit» sowie die «Kriegsverbrechen» eines Tages Gegenstand einer internationalen Konvention werden sollten, müsste auch die Schweiz der Frage nähertreten, ob solche Vorschriften in unser Strafrecht aufzunehmen seien oder nicht.

Vorläufig kann man zufrieden sein, wenn wenigstens die

²⁵ Vgl. das Ref. v. Bundesanwalt Stämpfli: Die Revision der Strafbestimmungen über den Staatsschutz, gehalten a. d. Frühjahrstagung der schweiz. Kriminalist. Gesellschaft v. 7./8. Juni 1947 in Genf, NZZ Morgenausgabe v. 9. Juni 1947, Nr. 1120.

²⁶ Die gleiche Ansicht wurde auch v. Bundesanwalt Stämpfli anl. seines Ref. v. 8. Juni 1947 verfochten, s. a. a. O.

dringendsten Forderungen auf dem Gebiete des Staatsschutzes möglichst bald in Erfüllung gehen. Solange dies nicht der Fall ist, ist unsere politische Polizei und damit die Bundespolizei nicht imstande, für die Aufrechterhaltung der innern und äussern Sicherheit garantieren zu können.

§ 22. Die Entwicklung der Bundespolizei seit 1939

I. Ueberblick über die Tätigkeit der Bundespolizei während des Aktivdienstes

Wie bereits gezeigt, vergrösserte sich das Tätigkeitsgebiet der Bundespolizei während des Aktivdienstes in einem bedeutenden Masse durch zahlreiche Erlasse des BR; daneben brachten aber auch alle normalen Polizeiaufgaben eine vermehrte Arbeitsbelastung mit sich.

A. Ausweisungsfälle

Während der Jahre 1939—1945 wurde vom BR auf Antrag der Bundesanwaltschaft, auf Grund von Feststellungen der Bundespolizei, die Ausweisung von über 500 Ausländern nach Art. 70 BV verfügt¹. In 24 Fällen erfolgte die Wegweisung wegen bestehenden Spionageverdachtes. Wegen kommunistischer und anarchistischer Umtriebe wurden 57 Ausländer des Landes verwiesen. In zehn weiteren Fällen kam es wegen sonstigen neutralitätswidrigen oder staatsgefährlichen Verhaltens zu Ausweisungsbeschlüssen. 441 Ausweisungen im Jahre 1945 betrafen deutsche und italienische Staatsangehörige.

Gegen eine grosse Zahl von Ausländern wurde von der Bundespolizei aus Gründen der politischen Polizei die Grenzsperre verhängt². Ausserdem wurden in verschiedenen Fällen politisch gefährliche Personen unter Ausweisungsandrohung durch den

¹ Vgl. die Gesch.ber. 1939, S. 168; 1940, S. 181; 1941, S. 186; 1942, S. 186; 1943, S. 217; 1944, S. 189; 1945, S. 247.

² u. ³Vgl. darüber die Gesch.ber. von 1939—1944.

BR verwarnt ³ Aehnlich wie im Aktivdienst 1914—1918 erwiesen sich auch in der Zeit von 1939—1945 eine Anzahl Ausweisungsbeschlüsse infolge der allgemeinen politischen Lage im Auslande als undurchführbar. In solchen Fällen veranlasste die Bundespolizei jeweils die Internierung der betreffenden Ausländer; sobald sich aber nachträglich irgendeine Möglichkeit zeigte, wurden die Ausweisungsbeschlüsse doch noch vollzogen.

B. Fremdenpolizei

Ganz besonders beschäftigten aber während des Aktivdienstes die fremdenpolizeilichen Fragen die Bundespolizei. Handelte es sich vor 1939 um ca. 120 anerkannte politische Flüchtlinge, so stieg die Zahl dieser Geschäfte, allerdings inklusive politisch-polizeiliche Begutachtung von Einreise- und Aufenthaltsgesuchen, auf ein Maximum von 1986, um dann gegen Kriegsende wieder etwas abzunehmen ⁴. Auf dieses Arbeitsgebiet der Bundespolizei kann hier aber nicht näher eingegangen werden.

C. Massnahmen gegen ausländisches, staatsgefährliches Propagandamaterial

Mit Kriegsbeginn nahmen die ausländischen Propagandasendungen stark zu, und bis knapp vor Kriegsende war sozusagen keine Abnahme festzustellen ⁵. Immerhin konnten gewisse Schwankungen beobachtet werden, da die Intensität der Propaganda sich stets nach der allgemeinen Kriegslage richtete ⁶. Unter den von der Bundespolizei in Anwendung des BRB vom 27. Mai 1938 beschlagnahmten Sendungen befanden sich Bücher, Broschüren, Pamphlete, Flugblätter, Grammophonplatten, Filme und anderes Propagandamaterial.

D. Pressewesen

Da die Ueberwachung der Presse von der Abteilung für Presse und Funkspruch im Armeestabe geregelt wurde, ist hier nicht

⁴ u. ⁵ Vgl. die Gesch.ber. 1939—1945.

⁶ Vgl. die Ausführungen über die in dieser Beziehung typische Propaganda und Infiltration der deutschen Nationalsozialisten; Bericht des BR, Ergänzung, S. 23 ff.

weiter darüber zu reden. Mit BRB vom 30. Dezember 1941 wurde diese Abteilung dann allerdings im Einverständnis mit dem Oberbefehlshaber der Armee dem Bundesrate unterstellt; aber obschon es sich bei der Ueberwachung des Pressewesens um eine rein politisch-polizeiliche Aufgabe handelt, hatte sich die Bundespolizei direkt eigentlich nie damit zu befassen. Indirekt allerdings insoweit, als sie bei den eventuell nötigen Aktionen polizeilicher Natur jeweils die Oberaufsicht über die kantonalen und kommunalen Polizeikorps inne hatte oder zum Teil sogar selber durchführte ⁷.

E. Ueberwachung politischer Versammlungen

Auf Grund des BRB vom 9. Juli 1940 und eines Kreisschreibens aus dem Jahre 1941 hatte die Bundespolizei die Ueberwachung der politischen Versammlungen durch die kantonalen Polizeibehörden zu koordinieren und zu leiten. Bereits im Jahre 1942 musste, veranlasst durch verschiedene Vorkommnisse, den Kantonen neuerdings Weisung über die Durchführung der Ueberwachungen erteilt werden ⁸.

Im Zusammenhange mit den Ereignissen anlässlich des «Erntedankfestes» der Deutschen Kolonie vom 4. Oktober 1942 im Hallenstadion Oerlikon sah sich das eidg. Justiz- und Polizeidepartement zu einem Kreisschreiben an die kantonalen Regierungen veranlasst. Diese wurden darin ersucht, ausländischen Organisationen in Zukunft präventiv keine Bewilligungen für Grossveranstaltungen irgendwelcher Art mehr zu erteilen ⁹. In einem weitem Schreiben vom 29. Dezember gl. J. wurden die kantonalen Polizeibehörden ausserdem eingeladen, keine Veranstaltungen zu bewilligen, wenn anzunehmen sei, dass in irgendeiner Form die Sympathie oder Antipathie für oder gegen eine kriegführende Macht zum Ausdruck gebracht werden solle. Ebenfalls seien als geschlossen bezeichnete Versammlungen, die in ihrem Wesen, der Ankündigung und Berichterstat-

⁷ Vgl. Ber. des BR über die schweiz. Pressepolitik 1939—1945, sowie versch. Rechenschaftsber. u. Gesch.ber. aus den Jahren des Aktivdienstes.

⁸ Gesch.ber. 1942, S. 188.

⁹ Näheres vgl. Ber. des BR I. Teil, S. 36 f., wo auch der Text des Kreisschreibens wiedergegeben ist.

tung nach doch nicht den Charakter einer solchen Veranstaltung behielten, zu verbieten ¹⁰. Zu erwähnen ist ausserdem, dass sich im Jahre 1943 in einem kantonalen Strafverfahren eine Unsicherheit über die durch den Erlass des BRB betr. die Ueberwachung der politischen Versammlungen geschaffene Rechtslage zeigte. Die Ursache ist darin zu suchen, dass die betreffende kantonale Polizeidirektion den grossen Landesparteien keine festumschriebene generelle Bewilligung für politische Versammlungen erteilt hatte ¹¹, obschon solche sowohl von der Bundesanwaltschaft befürwortet, als auch von verschiedenen Kantonen gehandhabt worden waren. Diese Unsicherheit ist ein Beweis dafür, dass im Vollzug des BRB vom 9. Juli 1940 Unterschiede in der Auffassung bestanden, die hätten vermieden werden können, wenn die Bundespolizei nicht zu sehr auf den guten Willen der einzelnen Kantone angewiesen gewesen wäre. — Aber auch wegen der Erteilung der Versammlungsbewilligungen überhaupt waren, wie es scheint, die Kompetenzen nicht klar genug geordnet. Dies wurde in der Praxis dadurch zu mildern versucht, dass in Zweifelsfällen jeweils auf die Stellungnahme der Bundespolizei anlässlich der kantonalen Polizeidirektorenkonferenz vom 13./14. September 1940 in Genf abgestellt wurde ¹². — Zu erwähnen ist noch, dass im Jahre 1945 vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement bei Aufhebung des BRB über die Versammlungskontrolle revidierte Richtlinien über die Tätigkeit politischer Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz erlassen wurden ¹³.

F. Einbürgerungen

Während der Aktivdienstzeit hatte die Bundespolizei auch auf dem Gebiete der Einbürgerung eine grosse Zahl von Geschäften zu erledigen. Daneben waren noch Wiedereinbürgerungs-

¹⁰ Gesch.ber. 1942, S. 188.

¹¹ Gesch.ber. 1943, S. 217.

¹² Gesch.ber. 1944, S. 190. Ueber die erwähnte Stellungnahme der Bundesanwaltschaft vgl. Referate von Bundesanwalt Stämpfli: Kontrolle der polit. Versammlungen, gehalten an den kant. Polizeidirektorenkonferenzen vom 13./14. Sept. 1940 in Genf und vom 12./13. Okt. 1945 in Luzern.

¹³ Bbl 1945 I, S. 951; Gesch.ber. 1945, S. 247.

gesuche und Rekurse zu behandeln¹⁴; ausserdem wurde die Bundespolizei bei verschiedenen Nichtigkeitsverfahren um ihre Stellungnahme ersucht.

Dieses ganze administrative Gebiet der Einbürgerungen scheint auf den ersten Blick nicht in den Aufgabenkreis einer politischen Polizei zu fallen; und doch kann gerade hier manch drohendes Unheil auf politischem Gebiete erkannt und verhindert werden. So kann in dieser, auf den ersten Blick widerspruchsvollen Aufgabe der Bundespolizei, eine wirkungsvolle präventive Tätigkeit erblickt werden. Allerdings ist sie nur dann erfolversprechend, wie übrigens auch die Ueberwachung der politischen Flüchtlinge, wenn die unbedingt nötigen Informationen in jedem Falle auch wirklich eingeholt und überprüft werden können.

II. Die Ausweisung der Nationalsozialisten und Faschisten

Da es sich bei den Ausweisungsbeschlüssen des BR gegen die Nationalsozialisten und Faschisten um eine einmalige Grossaktion sämtlicher politischen Polizeien der Schweiz unter der Leitung der Bundespolizei handelte, werden diese, im Gegensatz zu den gewöhnlichen Ausweisungen, gesondert behandelt; ergibt sich doch daraus für die Bundespolizei ein Bild der Schwierigkeiten solcher Massnahmen sowohl in der Durchführung als auch in der Koordinierung¹⁵.

A. Nationalsozialisten

1. Vorgeschichte: In der Voraussicht, dass die Herrschaft des Dritten Reiches bald zu Ende gehen werde, wies der Chef der Bundespolizei anlässlich eines Instruktionskurses für Funktionäre der politischen Polizei am 19. April 1945 darauf hin,

¹⁴ Gesch.ber. 1939, S. 169; 1940, S. 168; 1941, S. 183; 1942, S. 188; 1943, S. 218; 1944, S. 190; 1945, S. 248.

¹⁵ Vgl. dazu Ber. des BR I. Teil S. 53 f.; Ergänzung S. 2 f. und zwei diesbezügl. Ref. der kant. Polizeidirektorenkonferenz vom 12./13. Oktober in Luzern: Dr. Jetzler, Chef i. V. der eidg. Polizeiabt.: Ausweisung u. event. Internierung von Nationalsoz. und Faschisten; Fürsprech A. Amstein, Bundesanwaltschaft: Ausweisung von Nationalsoz. u. Faschisten, gestützt auf Art. 70 BV.

die Kantone sollten ihre, die Nationalsozialisten betreffenden Akten ergänzen und überprüfen, welche Personen eventuell für eine Ausweisung gemäss Art. 70 BV in Frage kommen könnten. — Die Bundesanwaltschaft selbst bereitete die Auflösung sämtlicher nationalsozialistischer Organisationen vor und unterbreitete dem BR am 28. April 1945 den Entwurf zu einem diesbezüglichen Beschluss. Dieser wurde vom BR am 1. Mai 1945 genehmigt und als BRB über die Auflösung der NSDAP Landesgruppe Schweiz auf den 7. Mai 1945 in Kraft gesetzt¹⁶; gleichzeitig wurde die Ausweisung des Landesgruppenleiters Stengel verfügt.

2. Durchführung der Aktion gegen die nationalsozialistischen Organisationen: Unter der Leitung der Bundespolizei führten die kantonalen politischen Polizeien bereits am 8. Mai 1945 die Auflösungsaktion durch. Sämtliche Heime und Lokale der laut BRB aufgelösten Organisationen wurden nach erfolgter Durchsuchung und Sicherstellung des vorgefundenen Materials geschlossen und versiegelt. Gleichzeitig wurden auch bei allen Leitern Hausdurchsuchungen vorgenommen und die Vermögenswerte aller dieser Organisationen sichergestellt. Die total 364 Aktionen verteilten sich über 21 Kantone¹⁷.

Auf die Ergebnisse dieser umfassenden Polizeiaktion kann hier nicht näher eingegangen werden; es sei hiefür auf die ausführlichen Abhandlungen im I. Teil des bundesrätlichen Berichtes zur Motion Boerlin verwiesen¹⁸. Immerhin sei festgestellt, dass die gewonnenen Beweismittel klar und deutlich eine Gefährdung der äussern und innern Sicherheit der Eidgenossenschaft ergaben.

3. Die Ausweisungen: Die Bundesanwaltschaft wurde in ihrer Meinung, rasch und energisch gegen die staatsgefährlichen Elemente einzuschreiten, bestärkt durch die am 23. Mai 1945 in Bern stattgefundene Konferenz der kantonalen Regierungspräsidenten¹⁹. Die kantonalen Vertreter begrüsst die

¹⁶ AS 61 S. 295; Geschäftsbericht 1945 S. 247; Ber. des BR I. Teil S. 53 ff.; Ergänzung S. 3 ff.

¹⁷ Verteilung dieser Aktionen auf die einzelnen Kantone vgl. Ber. des BR I. Teil S. 53.

¹⁸ Ber. des eidg. Untersuchungsrichters; Ber. des BR I. Teil S. 84 ff.

¹⁹ Ber. des BR Ergänzung S. 4.

getroffenen Massnahmen und unterstützten die inzwischen eingeleiteten Ausweisungsanträge der Bundesanwaltschaft. Diese hatte nämlich bereits am 3. Mai Antrag auf Ausweisung von 26 durch die Akten der Bundespolizei meistbelasteten und gefährlichsten Nationalsozialisten gestellt. Am 24. Mai wurde dann dem BR auf Grund der Ergebnisse der Aktionen gegen die deutschen Organisationen und der sonstigen Akten der politischen Polizei die Ausweisung von weitem 270 deutschen Staatsangehörigen beantragt. Die auf den 25. Juni 1945 nach Bern einberufene kantonale Polizeidirektorenkonferenz sprach sich ebenfalls für die getroffenen Massnahmen aus und verlangte z. T. sogar noch ein schärferes Vorgehen gegen die «Nazis»²⁰. An dieser Konferenz wurden neben der Aufstellung von Richtlinien betreffend kantonale Ausweisungen die Voraussetzung zur Ausweisung von Nationalsozialisten nach Art. 70 BV, die Einreichung von Wiedererwägungsgesuchen und Fragen des Vollzuges besprochen. In einem Kreisschreiben vom 1. Juni 1945 wurden von der Bundesanwaltschaft den Kantonen für den Vollzug gewisse Grundsätze bekanntgegeben²¹. Am 15. Juli 1945 wurden ausserdem vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement Anweisungen für die Anwendung von Art. 70 BV aufgestellt. Gleichzeitig wurden den Kantonen auch Richtlinien übermittelt, welche Ausländer auf Grund von Art. 10 des BG vom 24. März 1931 über den Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer²² in Verbindung mit Art. 5 des BRB vom 17. Oktober 1939 über Aenderung der fremdenpolizeilichen Regelungen²³ ausgewiesen werden sollten²⁴.

Auf Grund aller einlaufenden Anträge verfügte der BR im Jahre 1945 die Ausweisung von insgesamt 404 deutschen Staatsangehörigen wegen nationalsozialistischen, für unsere innere und äussere Sicherheit gefährlichen Umtrieben²⁵. Gleichzeitig erfolgte eine grössere Zahl von Ausweisungen gegenüber Natio-

²⁰ Ber. des BR Ergänzung S. 4.

²¹ Ber. des BR Ergänzung S. 4.

²² AS 49 S. 279; vgl. dazu auch die Vollziehungsverordnung vom 5. Mai 1933; AS 49 S. 289.

²³ AS 55 S. 1135.

²⁴ Ber. des Reg.-Rates von Basel-Stadt S. 169.

²⁵ Geschäftsbericht 1945 S. 247.

Basel-Stadt S. 164 ff.

nalsozialisten durch die Kantone nach fremdenpolizeilichen Vorschriften ²⁶.

Die Voraussetzungen für eine Ausweisung gemäss Art. 70 BV wurden vom BR in folgenden Fällen bejaht:

- a) Für Angehörige einer der nationalsozialistischen Organisationen, die durch den von ihnen ausgeübten Terror als berüchtigt bekannt geworden waren, nämlich SS, Gestapo, SA und SD.
- b) Für Deutsche, die dringend verdächtigt wurden, unerlaubten militärischen, politischen oder wirtschaftlichen Nachrichtendienst betrieben zu haben.
- c) Für Deutsche, die eine leitende Funktion in einer nationalsozialistischen Organisation innegehabt hatten oder aber Funktionäre und bloss Mitglieder einer solchen Organisation gewesen waren, wenn feststand, dass die letzteren sich aktiv im nationalsozialistischen Sinne betätigt, Propaganda betrieben, Landsleute unter Druck gesetzt oder sich abschätzig oder drohend gegenüber der Schweiz und schweizerischen Verhältnissen geäussert hatten ²⁷.

4. Wiedererwägungs- und Fristerstreckungsgesuche: Mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse erklärte sich der BR bereit, auf sog. Wiedererwägungsgesuche einzutreten, obschon sonst gegen die Ausweisung nach Art. 70 BV kein Rechtsmittel vorgesehen ist.

Im Laufe der Ausweisungsaktion stellte es sich nämlich heraus, dass es in vielen Fällen notwendig war, bestimmte Ausweisungsbeschlüsse nochmals zu überprüfen und zum Teil sogar wieder aufzuheben ²⁸, hauptsächlich dann, wenn die Ausgewiesenen von den kantonalen Behörden nicht einmal wegen den ihnen gemachten Vorwürfen persönlich einvernommen wurden, und sie somit absolut keine Rechtfertigungsmöglichkeit erhalten hatten. Bei sämtlichen von ihr persönlich beantragten Ausweisungen kannte die Bundesanwaltschaft nur einen Gesichtspunkt, denjenigen des Rechtes ²⁹.

Obschon die Ausweisung eine verwaltungsrechtliche Mass-

²⁶ Vgl. z. B. die diesbezügl. Ausführungen im Ber. des Reg.-Rates von

²⁷ Zit. Ber. des BR Ergänzung S. 6.

²⁸ Vgl. dazu die Angaben im Geschäftsbericht 1945 S. 247.

²⁹ Zit. Ber. des BR Ergänzung S. 7.

nahme ist und kein kontradiktorisches Verfahren durchgeführt wird, so hat der Ausgewiesene doch das Recht, die Ausweisungsgründe zu kennen und dazu Stellung zu nehmen. Dies umso mehr, als im Zeitpunkt des Zusammenbruchs von Deutschland die Ausweisung eine harte Massnahme war und einschneidender wirkte als eine gerichtliche Verurteilung. In mehreren Fällen mussten auch auf Grund von eingezogenen Informationen gegenüber ausgewiesenen Deutschen Fristerstreckungsgesuche bewilligt werden³⁰. Dagegen wurden sämtliche Asylgesuche als unbegründet abgewiesen, da infolge von amerikanischen Zusicherungen für die ausgewiesenen Deutschen eine Gefahr für Leib und Leben wegfiel³¹. Mit Kreisschreiben vom 9. August 1945 empfahl die Bundesanwaltschaft den kantonalen Polizeibehörden in ganz bestimmten Fällen die Ausweisungsbeschlüsse in eine Internierung umzuwandeln³². Die diesbezüglichen Grundsätze wurden ebenfalls festgelegt. Der Vollzug der Internierung wurde von der Polizeiabteilung des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes übernommen; die Internierung unterstand jedoch der Aufsicht und Kontrolle der Bundespolizei. Eine Doppelspurigkeit, die m. E. zu vermeiden gewesen wäre.

5. Vollzug der Ausweisungen: Die Bundesanwaltschaft war sich von Anfang an klar, dass die Ausgewiesenen nicht einfach über die Grenze gestellt werden konnten; besonders die folgenden Schwierigkeiten führten oft zu Verzögerungen:

- a) Schwierigkeiten, die in der Person des Ausgewiesenen selber lagen, wie Liquidation des Geschäftes, von Grundbesitz etc. Die Regelung aller Verbindlichkeiten nahm oft eine längere Zeit in Anspruch.
- b) Schwierigkeiten im eigentlichen Vollzug, da die Alliierten, speziell die Franzosen, die Ausgewiesenen anfangs nur nach vorhergehender Verhandlung übernehmen wollten³³.

Mit der Zeit besserten sich aber die Verhältnisse; hauptsächlich zeigten sich die Alliierten viel entgegenkommender, so dass der Vollzug reibungslos durchgeführt werden konnte³⁴.

³⁰ Näheres vgl. Ber. des BR Ergänzung S. 7 ff.

³¹ Näheres vgl. Ber. des BR Ergänzung S. 7 ff.

³² Ber. des BR Ergänzung S. 9.

³³ Zit. Ber. des BR Ergänzung S. 8.

³⁴ Näheres vgl. Ber. des BR Ergänzung S. 8 ff. und ein Ref. von Fürsprech A. Amstein, Bundesanwaltschaft a. a. O.

6. Abschliessend kann festgestellt werden, dass diejenigen Ausweisungen, die der BR auf Grund von Art. 70 BV ausgesprochen hatte, in allen Fällen gerechtfertigt waren, was bei den kantonalen Ausweisungen weniger behauptet werden kann.

Dass die ganze Aktion gegen die Nationalsozialisten aber so rasch und befriedigend abgeschlossen werden konnte, ist m. E. auf die gute Vorbereitung durch die Bundespolizei zurückzuführen. Nicht zuletzt ist es auch ihr Verdienst, wenn im Blick auf den Vollzug nur in seltenen Fällen Grund für eine Beanstandung gefunden werden konnte. Nur dank der Koordinierung der einzelnen, von den kantonalen Organen der politischen Polizei vorgenommenen Aktionen durch die Bundespolizei war es möglich, überall gleichzeitig und nach dem gleichen Maßstabe gegen die Verdächtigten vorzugehen. Im grossen und ganzen kann heute gesagt werden, dass von unsern Behörden scharf und rücksichtslos, aber immer gerecht vorgegangen wurde. Alle gegenteiligen Behauptungen zeugen von Unkenntnis der damaligen Lage und von einer unbelehrbaren Voreingenommenheit. In allen Fällen, in welchen in der Hitze des Gefechtes eine Ausweisung ausgesprochen wurde, die ungerechtfertigt war, ist diese nachträglich wieder aufgehoben worden. Die Ausweisungsaktion war, was den Art. 70 BV anbetrifft, mit Ende des Jahres 1945 abgeschlossen.

B. Faschisten

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Ausweisungsmassnahmen gegen die Faschisten nicht in der gleichen Art und Weise und auch nicht im gleichen Umfange wie diejenigen gegen die Nationalsozialisten durchgeführt wurden, da der Faschismus als ausländische Organisation nie die gleiche Gefahr für die Schweiz dargestellt hat, wie es beim Nationalsozialismus der Fall gewesen war³⁵. Aus diesem Grunde musste die Gefährdung der innern und äussern Sicherheit in der Duldung einer Person, welche ausgewiesen werden sollte, bei den Faschisten in jedem einzelnen Falle geprüft werden. Sie war nicht zum

³⁵ Vgl. dazu Ber. des BR II. Teil.

vornherein durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Organisation, wie bei den Nationalsozialisten präsumiert.

In einem Kreisschreiben vom 9. August 1945 stellte die Bundesanwaltschaft für die Ausweisung von Faschisten, gestützt auf Art. 70 BV, z. H. der kantonalen Polizeibehörden Richtlinien auf. Diese enthielten im wesentlichen folgende Grundsätze:

Auszuweisen waren demnach:

1. Italiener, die dringend verdächtigt waren, unerlaubten militärischen, politischen oder wirtschaftlichen Nachrichtendienst getrieben zu haben, hauptsächlich die Agenten der OVRA (Opera Vigilanza Repressione Antifascista) und des SIM (Servizio Informazione Militare).
2. Italiener, welche eine leitende Funktion in der faschistischen oder später in der neofaschistischen Organisation innegehabt hatten; wenn erwiesen war, dass sie eine die Schweiz gefährdende Tätigkeit entfaltet hatten. Zu berücksichtigen war vor allem auch eine Tätigkeit nach dem Sturz des Faschismus, also nach dem 25. Juli 1943³⁶.

Für die Ausweisungen nach Art. 10 BG über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern³⁷ in Verbindung mit Art. 5 des BRB vom 17. Oktober 1939 über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung³⁸ wurden anlässlich einer ausserordentlichen Polizeidirektorenkonferenz vom 24. August 1945 in Zürich die diesbezüglichen Richtlinien festgelegt. Grundsätzlich wurde die blosse Mitgliedschaft zum Fascio oder zur faschistischen Miliz nicht als allein genügender Ausweisungsgrund betrachtet³⁹. Auf Antrag der Bundesanwaltschaft beschloss der BR gestützt auf Art. 70 BV die Ausweisung von 37 italienischen Staatsangehörigen; in 16 Fällen wurde sie nachträglich in einem Wiedererwägungsgesuch aufgehoben und in einem Falle sistiert⁴⁰. Von den Kantonen wurden ausserdem gemäss fremdenpolizeilichen Vorschriften eine grössere Anzahl von

³⁶ Zit. Ber. des BR Ergänzung S. 12.

³⁷ AS S. 279; vgl. dazu auch die Vollziehungsverordnung v. 5. Mai 1933. AS 49 S. 289.

³⁸ AS 55 S. 1135.

³⁹ Ber. des BR Ergänzung S. 11 ff.

⁴⁰ Geschäftsber. 1945 S. 247.

Faschisten des Landes verwiesen. Auf den Vollzug dieser ganzen Aktion und die technischen Details derselben wird hier nicht näher eingegangen; es ergaben sich nämlich ungefähr die gleichen Probleme, die bereits im Zusammenhang mit den Nationalsozialisten behandelt wurden. Auch hier konnte die Aktion noch im Jahre 1945 abgeschlossen werden.

III. Die Tätigkeit der Bundespolizei seit Ende des Aktivdienstes

Obschon mit dem Ende des Aktivdienstes auch auf dem Gebiete der politischen Polizei wieder einigermaßen normale Zustände zurückkehrten, blieb die Bundespolizei auch weiterhin stark beschäftigt. Eine politische Polizei muss auch in Friedenszeiten ständig wachsam sein; von ihren Massnahmen hängt es ab, ob und wie die Ruhe und Sicherheit im Staate gewahrt werden kann oder nicht. Es handelt sich dabei hauptsächlich um präventive Massnahmen, und nur in Ausnahmefällen, oder es sollten wenigstens solche sein, muss die Bundespolizei auch repressiv eingreifen. Im Folgenden wird kurz über die verschiedenen Aufgaben zu sprechen sein. Ein vollständiger Ueberblick bis zur Gegenwart ist aber unmöglich, können doch gerade die neuesten Massnahmen aus praktischen und z. T. auch politischen Gründen noch nicht publiziert werden. Es sollen daher nur die Massnahmen der Bundespolizei bis Ende 1946, soweit sie abgeschlossen sind, kurz behandelt werden.

A. Ausweisungen und Grenzsperrn

Ausser den bereits behandelten Ausweisungen gegenüber Nationalsozialisten und Faschisten wurden bis Ende 1946 keine weiteren Ausländer ausgewiesen; dagegen wurde von der Bundespolizei gegen 1416 Personen aus präventiv-politischen Gründen die Grenzsperrn verfügt ⁴¹.

B. Politische Flüchtlinge

Im Jahre 1946 wurden formell 17 Ausländer neu als politische

⁴¹ Geschäftsber. 1945 S. 247; 1946 S. 235.

Flüchtlinge anerkannt. Gegenüber 19 weiteren Personen wurde zur Vorbereitung der Ausreise ein kurzfristiger Aufenthalt bewilligt; letztere wurden aber ebenfalls der Kontrolle der Bundespolizei unterstellt. Es handelte sich um Leute, die nach schweizerischer Auffassung in ihren Heimatländern wegen den ihnen zur Last gelegten Taten unverhältnismässig schwer gefährdet waren. Auf Jahresende betrug die Zahl der anerkannten politischen Flüchtlinge noch insgesamt 131.

In zahlreichen Fällen hatte die Bundespolizei zu den der eidg. Fremdenpolizei vorgelegten Gesuchen um Einreise oder Aufenthaltsverlängerung Stellung zu nehmen. Obschon es sich hier um rein administrative Geschäfte handelt, kann dadurch, wie bereits früher in anderem Zusammenhang erklärt wurde, auf präventiv-polizeilichem Gebiete ziemlich viel erreicht werden. M. E. sollte die eidg. Fremdenpolizei überhaupt direkt von einer Abteilung der Bundespolizei ausgeübt werden. Erstens würde dadurch die heute bestehende Doppelspurigkeit in der Behandlung der einzelnen Fälle durch zwei verschiedene Aemter vermieden und zweitens wäre die Garantie dafür vorhanden, dass die Fremden auch vom politisch-polizeilichen Standpunkte aus etwas näher betrachtet würden. Mit der Uebernahme der Fremdenpolizei durch die Bundespolizei würde dann erst noch etwelche Beschleunigung in der Bearbeitung der Gesuche erreicht.

C. Ein-, Aus- und Wiedereinbürgerungen

Auch im Jahre 1946 hatte die Bundespolizei zahlreiche Gesuche um Ein- und Wiedereinbürgerungen zu prüfen⁴². In den Verfahren auf Entzug des Schweizerbürgerrechtes wurden von der Bundespolizei verschiedene Berichte abgefasst; diese beruhten z. T. auf frisch eingezogenen Informationen, z. T. auch auf bereits vorhandenen Akten über die betreffenden Personen.

D. Ueberwachungen

1. *Schweizerische extreme Organisationen*. Auch nach der Aufhebung der Parteiverbote⁴³ wurde die Ueberwachung von

⁴² Nähere Angaben vgl. Geschäftsber. 1945 S. 247; 1946 S. 235.

⁴³ Beschlüsse des BR vom 27. Febr. 1945.

politisch-extremistischen Gruppen und Bewegungen durch die politischen Abteilungen der Kantone und die Bundespolizei in beschränktem Rahmen weitergeführt. Auf die Ergebnisse dieser Aktionen kann hier im Interesse der Geheimhaltung, aber auch aus politischen Gründen nicht näher eingegangen werden. Immerhin sei auf ein diesbezügliches Referat von Bundesanwalt Stämpfli verwiesen ⁴⁴.

2. *Ausländische Organisationen.* Gestützt auf Art. 2 des BRB vom 7. August 1945 betr. Aufhebung von Noterlassen auf dem Gebiete des Staatsschutzes erliess das eidg. Justiz- und Polizeidepartement z. H. der kantonalen Behörden ebenfalls noch am 7. August 1945 revidierte Richtlinien betr. die Tätigkeit politischer Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz ⁴⁵. Darin wurden die bisher im Notrecht verankerten, inzwischen aber aufgehobenen Bestimmungen politisch-polizeilicher Natur, wie Einschränkungen der Vereins- und Versammlungsfreiheit und Uniformenverbot, für Ausländer auch weiterhin als anwendbar erklärt. Auf Grund dieser Richtlinien begann die Bundespolizei im September 1946 unter Mitwirkung der kantonalen Polizeibehörden mit einheitlichen Erhebungen über Zweck und Organisation sämtlicher Ausländervereinigungen ⁴⁶. Da diese Ende 1946 noch nicht abgeschlossen waren, können hier über deren Ergebnisse noch keine Angaben gemacht werden. Zu den Richtlinien vom 7. August 1945 nur eine kurze Bemerkung: Sie stellen bei einer aufmerksamen politischen Polizei ein wirksames Mittel zur präventiven Bekämpfung sämtlicher für unsern Staat gefährlichen ausländischen politischen Gruppen dar, sollte doch jeder Versuch zur Gründung einer solchen Vereinigung bei genauer Einhaltung der Richtlinien rechtzeitig erkannt und verhindert werden können. Voraussetzung dazu ist und bleibt aber eine gut organisierte, mit den nötigen Mitteln ausgerüstete Polizei.

⁴⁴ Stämpfli, Bundesanwalt: Zunehmende Tätigkeit der Partei der Arbeit, Ref. gehalten an der kant. Polizeidirektorenkonferenz vom 12./13. Oktober 1945 in Luzern; vgl. ferner Geschäftsber. 1945 S. 247.

⁴⁵ Bbl 1945 I S. 951; Geschäftsber. 1945 S. 247; vgl. auch die Richtlinien von 1935.

⁴⁶ Geschäftsber. 1946 S. 235.

IV. Entwicklung der Organisation der Bundespolizei seit 1939

Wie bereits gezeigt wurde, hatte die Kriegsmobilmachung u. a. auch eine sehr erhebliche Zunahme der Geschäfte der Bundespolizei zur Folge. Dazu kam noch, dass einige Beamte zum Aktivdienst einrücken mussten. Um aber trotz der vermehrten Arbeitslast und der verschiedenen Ausfälle alle Aufgaben erfüllen zu können, wurden der Bundespolizei zwei ausserordentliche Inspektoren zugeteilt⁴⁷. Die mannigfachen Beziehungen zur Militärpolizei, besonders das beidseitige Bedürfnis, mit der Leitung der Territorialpolizei im Armeekommando zusammenzuarbeiten, führten zur Abkommandierung des Polizeikommisars der Bundespolizei als Verbindungsoffizier zur Abteilung für Territorialdienst, Polizeisektion. Dort stand übrigens auch der juristische Adjunkt der Bundesanwaltschaft im Dienst. Die vielseitigen Interessen, welche die Militärpolizei, die Bundespolizei und die kantonalen Polizeibehörden miteinander verbanden, gaben Anstoss zu einer ausserordentlichen Polizeikonferenz vom 9. Dezember 1939⁴⁸. In freier Aussprache wurden gegenseitig die bisher gemachten Erfahrungen ausgetauscht; auch wurde eine möglichst enge Zusammenarbeit der vorhandenen Polizeiorganisationen gesucht. Dies verursachte aber bei der grossen Verschiedenheit im Aufbau der einzelnen Polizeien eine gewisse Mühe; immerhin konnte sich die Konferenz auch in dieser Beziehung auf gemeinsame Direktiven einigen. Sie war im übrigen ausnahmslos vom Gedanken der Zusammenarbeit getragen⁴⁹. Zu erwähnen ist hier, dass knapp vor Kriegsausbruch und aber auch noch in den ersten Aktivdienstjahren in mehreren Kantonen die Dienste der politischen Polizei in enger Verbindung mit der Bundespolizei z. T. ausgebaut, z. T. sogar neu organisiert wurden. Nur dank der dadurch erreichten Verstärkung der politischen Polizei wurde es überhaupt möglich, die illegale Tätigkeit der verbotenen Organisationen und die Umtriebe fremder und einheimischer Spionageagenten zu über-

⁴⁷ Geschäftsber. 1939 S. 161.

⁴⁸ Geschäftsber. 1939 S. 161.

⁴⁹ Vgl. Lüthi W.: Sicherheitspolizei und Kriegsmobilmachung, abgedr. in der Allg. Militärzeitung Okt. 1940 S. 533 ff., sowie Geschäftsber. 1939 S. 161.

wachen und zahlreiche Fälle dem Richter zu überweisen. Den Erfordernissen der ständigen Ueberwachungsaufgaben entsprechend wurde die Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei und den kantonalen und kommunalen Polizeikörps immer intensiver gestaltet. Als besonders nützlich erwiesen sich dabei die Koordinierungsmassnahmen der Bundespolizei und deren politisch-polizeiliche Kartothek ⁵⁰. Am 28./29. Januar 1942 wurde in Bern von der Bundesanwaltschaft ein Instruktionskurs für Organe der politischen Polizei durchgeführt. Zahlreiche Vertreter der Bundespolizei und der kantonalen und kommunalen Polizeikörps benützten diesen Kurs zur Weiterbildung. In verschiedenen Referaten wurden die politisch-polizeiliche Lage, die Erfahrungen im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren, die Tätigkeit der extremen Parteien und Bewegungen, der strafrechtliche Staatsschutz der Schweiz, die Kontrolle der politischen Schriften und die Spionagetätigkeit in der Schweiz behandelt. Daneben fanden noch Orientierungen der Kursteilnehmer über Schriftexpertisen und Geheimschriften statt ⁵¹. Am 22. Juni 1943 stimmte der Nationalrat einem Postulat seiner Geschäftsprüfungskommission vom 19. Mai betr. raschere Erledigung der Bundesstrafrechtsfälle zu ⁵². Bereits am 26. Juni 1943 fand in dieser Angelegenheit ein Meinungsaustausch zwischen dem eidg. Justiz- und Polizeidepartement und dem Bundesgericht statt, der gewisse Verbesserungen herbeiführte ⁵³. Die in diesem Zusammenhang vorgeschlagene Ernennung eines besondern Bundesanwaltes für die Leitung des Staatsschutzes wurde abgelehnt, da alle Zweige der Bundesanwaltschaft direkt oder indirekt mit diesen Geschäften zu tun hätten und die einheitliche Leitung des Amtes bestehen bleiben müsse; ein Entscheid, der nur zu begrüssen war, wurde doch die sonst unbedingt eintretende Zersplitterung und Doppelspurigkeit in der Behandlung dieser Geschäfte vermieden. Solange der Chef der Bundespolizei direkt dem Bundesanwalt unterstellt bleibt, ist die Unabhängigkeit des Polizeidienstes von den andern Abteilungen der Bundesanwalt-

⁵⁰ Geschäftsber. 1941 S. 175.

⁵¹ Geschäftsber. 1942 S. 178.

⁵² Uebersicht über die Verhandl. der Bundesvers. Sommer 1943 Nr. 9; Geschäftsber. 1943 S. 207; Bbl 1943 I S. 538.

⁵³ Näheres vgl. Geschäftsber. 1943 S. 207.

schaft genügend gewahrt. Dem sich ständig vergrößernden Aufgabenkreis der politischen Polizei wurde durch die Neueinstellung von sechs Inspektoren bei der Bundespolizei Rechnung getragen.

Ebenfalls im Sinne einer Aktivierung der Bundesstrafrechtspflege unterbreitete das eidg. Justiz- und Polizeidepartement am 4. September 1944 dem BR mit Bericht vom 15. September einen Entwurf über die Neuorganisation der Bundesanwaltschaft⁵⁴. Auf Grund dieses Vorschlages wurden im Jahre 1945 die entsprechenden Beschlüsse erlassen⁵⁵. In Betracht kommen der BRB vom 23. März 1945 über die Stellvertretung des Bundesanwaltes⁵⁶, die Verfügung des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 24. März 1945 über die Organisation der Bundesanwaltschaft, der BRB vom 7. September 1945 über die Aemterklassifikation⁵⁷ und die entsprechenden Wahlen⁵⁸.

V. Zusammenfassung

1. Infolge des Aktivdienstes nahm die Geschäftslast der Bundespolizei in ganz gewaltigem Ausmasse zu. Auch nach dem 20. August 1945, dem Ende des Aktivdienstes, war, da noch keine normalen Zustände eintraten, sozusagen kein Rückgang der Geschäfte festzustellen. Auf politisch-polizeilichem Gebiete herrscht auch heute noch eine starke Spannung, deren Ende vorläufig nicht zu erkennen ist.

2. Die obenerwähnte Steigerung der Arbeitslast bedingte eine entsprechende Vermehrung des Personals. So stieg die Zahl der Inspektoren von 15 bei Beginn des Aktivdienstes bis zu dessen Ende auf 21.

3. Die Organisation der Bundespolizei, wie sie 1939 bestanden hatte, wurde bis ins Jahr 1945 beibehalten. Erst auf Grund zahlreicher Erfahrungen aus dem Aktivdienst und im Zusammenhang mit der Neuorganisation der ganzen Bundesanwaltschaft

⁵⁴ Geschäftsber. 1944 S. 180.

⁵⁵ Geschäftsber. 1945 S. 230.

⁵⁶ AS 61 S. 157.

⁵⁷ AS 61 S. 711.

⁵⁸ Bbl 1945 II S. 54.

schaft wurde auch der Polizeidienst den Forderungen der Gegenwart angepasst.

4. Die Zusammenarbeit der Bundespolizei mit den andern Organen der politischen Polizei wurde seit 1939 immer enger gestaltet. Die Erfahrungen der Praxis wurden jeweils in Instruktionkursen besprochen und ausgewertet. — Verschiedene Kreisschreiben halfen bei der nötigen Koordinierung der Aktionen. — Die heutige Organisation und Aufgabe der Bundespolizei wird im zweiten Teil dieser Arbeit näher zu behandeln sein. Hier sei abschliessend nur das eine festgestellt:

Die Bundespolizei hat sich bis heute immer, hauptsächlich auch während der Aktivdienstzeit, ihrer Aufgabe gewachsen gezeigt. Sie ist nicht mehr aus unserm Staate wegzudenken.

ZWEITER TEIL

Das geltende Recht

5. Kapitel

STELLUNG UND ORGANISATION DER HEUTIGEN BUNDESPOLIZEI

§ 23. Die Bundespolizei als verfassungsmässige Behörde

I. Allgemeines

Als mit dem Art. 8 des Spitzelgesetzes vom 21. Juni 1935¹ der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft geschaffen wurde, war dies, wie wir gesehen haben, nur der Abschluss einer Jahrzehnte dauernden Entwicklung der politischen Polizei der Eidgenossenschaft. Wurde 1935 aus konstitutionellen Rücksichten als offizieller Titel der Name Polizeidienst der Bundesanwaltschaft gewählt, so hat sich heute doch überall die Bezeichnung Bundespolizei eingebürgert. Anfänglich hatte dieser Name zwar in Anlehnung an die Debatten in den eidg. Räten einen etwas anrühigen Geschmack. Verstand man doch unter Bundespolizei im allgemeinen ein eidg. Polizeikorps², womöglich sogar uniformiert, das als Institution an und für sich schon als ein Eingriff in die kantonale Polizeihoheit angesehen wurde. Mancherorts wurde die Bundespolizei sogar als ein Instrument des BR zur Durchführung aller möglichen Aufgaben, die weit über das Gebiet der politischen Sicherheitspolizei hinausgehen würden, betrachtet. Schon durch die Praxis der ersten Jahre wurden dann aber alle diese Befürchtungen rasch zerstreut. Heute wird überall unter Bundespolizei das verstanden, was diese Institution ist und bleiben will: eine Spezialpolizei des Bundes zur Aufrechterhaltung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft. Der üble Beigeschmack, den parlamentarische Opponenten und andere Widersacher dem Worte Bundespolizei zu geben versuchten, ist nie Allgemeingut geworden. Allerdings wurde während der Aktivdienstzeit oft zu polemischen Zwecken von «Bu-Po»-Methoden gesprochen. Man behauptete, die Bundespoli-

¹ AS 51 S. 482.

² Eibel Robert: Die Bundespolizei. Polit. Rundschau 1934 S. 392 ff.

zei habe gesetzliche Vorschriften verletzt, die Ermittlungsverfahren ungerechtfertigt lange hinausgedehnt, ja sogar Häftlinge misshandelt, sie in ihren wenigen Rechten beschnitten oder sogar mit unerlaubten Mitteln zu Geständnissen genötigt³. Diese der «Bu-Po» zur Last gelegten Rechtsverletzungen und Unmenschlichkeiten wurden von den Beamten der Bundespolizei nie begangen. Sie ist nicht wie verschiedene ausländische, politisch-polizeiliche Institutionen der Vergangenheit und Gegenwart, ein blosses Machtmittel des Staates, das auf sich selber gestellt, selbstherrlich schaltet und waltet, sondern wie jede andere schweizerische Behörde an Gesetz und Verfassung gebunden und dem Volke zur Verantwortung verpflichtet. Dafür, dass die Bundespolizei nicht zu der Machtfülle gelangt, die manche ausländische Staatspolizeien besitzen, sind, wie im folgenden zu sehen sein wird, verschiedene Garantien vorhanden; z. T. ergeben sie sich aus der Eingliederung in den eidg. Verwaltungsapparat, z. T. aber auch aus der Abgrenzung des Tätigkeitsgebietes überhaupt.

II. Aufgabe der Bundespolizei

Um die verschiedenen gesetzlichen Schranken verstehen zu können, muss zuerst der Umfang der Aufgabe der Bundespolizei näher untersucht werden. Ausschlaggebend hiefür ist heute der Art. 17 Abs. 3 der BStP. Es handelt sich bei dieser Bestimmung um den revidierten Art. 8 des sog. Spitzelgesetzes vom 21. Juni 1935, der gemäss Art. 168 des OG von 1943 in die BStP aufgenommen wurde. Nach Art. 17 BStP soll der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft, oder wie wir heute sagen, die Bundespolizei, für die einheitliche Durchführung des Fahndungs- und Informationsdienstes im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft sorgen. Daraus ergibt sich, dass die Bundespolizei die Aufgabe einer politischen Sicherheitspolizei zu erfüllen hat⁴. Als solche hat sie aber, wie wir

³ Zit. Balsiger: Wesen und Wirken der Bundespolizei a. a. O.

⁴ Die gleiche Ansicht wird von der Bundesanwaltschaft im Geschäftsber. für das Jahr 1940 in bezug auf die kriegswirtschaftl. Delikte vertr. (S. 160).

früher gesehen haben, sowohl administrative wie gerichtspolizeiliche Aufgaben zu erfüllen.

Gerichtspolizei ist die Bundespolizei m. E. aber nur im Hinblick auf den Staatsschutz; d. h. die Zuständigkeit der Bundespolizei umfasst in Strafsachen nur die der Bundesgerichtsbarkeit unterstellten politischen Vergehen. Gemeint sind damit u. a. die strafbaren Handlungen des 13. bis 15., des 3. Teils des 16. und des 17. Titels des StGB, sofern diese Handlungen gegen den Bund, den Volkswillen in eidg. Angelegenheiten oder die Bundesgewalt gerichtet sind oder die Beziehungen zum Ausland stören. Zum Staatsschutz gehören aber nicht nur die Strafbestimmungen zum Schutze der Existenz als Gesamteinrichtung, sondern auch diejenigen zum Schutze der Staatstätigkeit des Bundes, wie der Versuch der Bestechung eines Bundesbeamten Art. 288 StGB oder die Begünstigung in einem Bundesstrafverfahren Art. 305 StGB⁵. Es erscheint mir nicht richtig, wenn K. Heusser⁶ die Bundespolizei mit einer Bundeskriminalpolizei zu identifizieren versucht. Beiden wären zwar gewisse gerichtspolizeiliche Aufgaben gemeinsam; die Bundespolizei hat aber nur die höchste Rechtsordnung, nämlich die Gesetze und Verordnungen des Staates zu schützen, während die Bundeskriminalpolizei im Sinne von Heusser auch den Schutz des menschlichen Individuums und seiner privaten Sicherheit zur Aufgabe hätte. Eine solche Bundeskriminalpolizei würde aber zur Landessicherheitspolizei, die in ihrer Aufgabe über das in Art. 17 Abs. 3 BStP für die Bundespolizei umschriebene Tätigkeitsgebiet hinausgehen würde. Auch ergibt sich deutlich aus der Botschaft des BR zum Entwurf des Spitzelgesetzes und aus den Verhandlungen der Bundesversammlung, dass 1935 nur eine politische Polizei der Schweiz, nie aber eine eigentliche Landespolizei geschaffen werden sollte⁷. Dass es sich bei der Bundespolizei wirklich um eine politische Polizei handelt, ergibt sich übrigens auch aus Art. 3 Abs. 1 der Verfügung des eidg. Justiz- und Polizeidepar-

⁵ Näheres über diesen Teil der Aufgabe einer polit. Polizei vgl. Lüthi W.: Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweiz.

⁶ Heusser K. a. a. O. S. 125.

⁷ Bbl 1935 I, S. 747; Sten. Bull. Nat. R. und St. R. a. a. O.

Vgl. zu dieser Ansicht auch die Ausführungen v. Dr. Balsiger a. a. O. S. 86 ff.

tementes über die Organisation der Bundesanwaltschaft vom 24. März 1945. Die Tätigkeit der Bundespolizei wird dort wie folgt umschrieben: «Der Polizeidienst behandelt die Angelegenheiten der gerichtlichen und politischen Polizei, besorgt insbesondere den Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft und überwacht den Dienstzweig Erkennungsdienst des Zentralpolizeibüros.»

Aus dieser Verfügung ergibt sich ganz deutlich, dass die Bundespolizei neben der gerichtspolizeilichen Tätigkeit einer politischen Polizei auch administrativ-polizeiliche Aufgaben zu lösen hat. Nach Art. 3 Abs. 2 der Verfügung vom 24. März 1945 hat nämlich die Bundespolizei unter anderem das Presse- und Flüchtlingswesen zu überwachen. Ausserdem fallen nach der heutigen Auffassung⁸ unter den Begriff der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft nicht nur die gerichtspolizeilichen, sondern auch die administrativpolizeilichen Aufgaben der Bundesanwaltschaft. Die Bundespolizei ist demnach auch für die Vorbereitung von Anträgen auf Ausweisung gemäss Art. 70 BV (Gefährdung der innern und äussern Sicherheit) und deren Durchführung, die Anordnung von Grenzsperrverfügungen gegen Fremde, die vom Standpunkt der politischen Polizei unerwünscht sind, die Ueberwachung der politisch tätigen Ausländer, sowie überhaupt für das Sammeln von Informationen, die mit Fragen der innern oder äussern Sicherheit im Zusammenhang stehen, zuständig.

Die Bundespolizei hat wohl sämtliche Aufgaben einer politischen Polizei der Eidgenossenschaft zu erfüllen; sie stellt aber nie eine Landes-Sicherheitspolizei dar.

III. Verfassungsmässigkeit der Bundespolizei

Die Bundespolizei ist, wie mehrmals erwähnt, durch den BB vom 21. Juni 1935 geschaffen worden. Es ist also in erster Linie die Verfassungsmässigkeit dieses Erlasses zu überprüfen. Sie steht m. E. ausser Zweifel, da gemäss Art. 85 Ziff. 6 u. 7 BV

⁸ Balsiger a. a. O. S. 87.

der Bund, d. h. die Bundesversammlung die Pflicht hat, die für die äussere und innere Sicherheit des Landes notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass bereits Art. 12 des alten Bundesstrafprozessrechtes vom 27. August 1851 von Beamten und Angestellten der Polizei des Bundes sprach. Die von föderalistischer Seite gemachten Einwendungen können dadurch entkräftet werden, dass die kantonale Polizeihöheit durch die Errichtung der Bundespolizei absolut nicht verletzt wurde. Nach Art. 102 Ziff. 9 u. 10 BV steht das Recht zur Ausübung der politischen Polizei in der Eidgenossenschaft dem BR zu. Eine Verletzung der kantonalen Hoheit würde die Bundespolizei erst in dem Moment darstellen, wo sie entgegen unsern Feststellungen nicht nur die Tätigkeit einer politischen Polizei, sondern einer Landes-Sicherheitspolizei ausüben würde.

Dazu kommt, dass die Bundespolizei nach Art. 17 Abs. 3 BStP wohl den Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der Eidgenossenschaft durchzuführen hat, gewisse kantons-eigene Aufgaben aber von den Polizeien der Kantone zu erledigen sind. Die Bundespolizei stellt in keiner Hinsicht eine allmächtige Staatspolizei dar, wie dies in manchen Diktaturstaaten der Fall war oder ist. Auf Grund ihrer Souveränität verfügen die schweizerischen Kantone auch auf politisch-polizeilichem Gebiete über eine weitgehende Selbständigkeit. Nur damit überall und jederzeit in erster Linie die Interessen der Eidgenossenschaft gewahrt werden, hat die Bundespolizei für die Koordination der politisch-polizeilichen Aktionen der Kantone zu sorgen. Eine weitere Garantie der kantonalen Polizeihöheit ist in der Bestimmung von Art. 17 BStP zu erblicken, die erst bei Uebernahme von Art. 8 des Spitzelgesetzes in die BStP neu geschaffen wurde; hat doch die Bundespolizei darnach bei der Ausübung der eidg. politischen Polizei in der Regel mit den Kantonen zusammen zu arbeiten. Sobald Zweck und Stand des Verfahrens es gestatten, muss ausserdem ebenfalls nach Art. 17 Abs. 3 BStP den Kantonen von den Ermittlungen der Bundespolizei Kenntnis gegeben werden. — Noch grössere Zugeständnisse an das föderalistische Aufbauprinzip unseres Staates wären m. E. auf dem Gebiete der politischen Polizei nicht von gutem.

Wir stellen zum Schlusse fest, dass der heutigen Bundespolizei keine Verfassungswidrigkeit nachgewiesen werden kann, d. h. sie entspricht in ihrem gegenwärtigen Aufbau und in ihrer Aufgabe vollkommen der Verfassung.

IV. Gesetzliche Schranken

Wie bereits einleitend festgestellt, hat sich auch die Bundespolizei an gesetzliche Schranken zu halten. Durch diese soll eine zu grosse Eigenmächtigkeit dieser Institution und ihrer Beamten verhindert werden. Der bessern Uebersicht halber werden im folgenden die strafprozessualen und die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen getrennt behandelt.

A. Strafprozessuale Schranken

Was die polizeiliche Ermittlungstätigkeit der Bundespolizei anbetrifft, so sind dafür die Bestimmungen der BStP von 1934 massgebend⁹. Speziell ist zu erwähnen, dass auch alle gesetzlichen Schranken der Allgemeinen Bestimmungen des Bundesstrafverfahrens Art. 22 ff. BStP für die Bundespolizei gelten. Sie hat sich demnach in ihren Ermittlungen an die Gestaltungsprinzipien des Bundesstrafprozesses und die Parteistellung des Beschuldigten zu halten. Es sei hier aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Verkehr des verhafteten Beschuldigten mit dem Verteidiger im Ermittlungsverfahren nach BStP kein Parteirecht ist, sondern im freien Ermessen der leitenden Beamten liegt¹⁰; ebenso wenig besteht ein Parteirecht der Akteneinsicht. Zum Ermittlungsverfahren ist weiter zu bemerken, dass die Bundespolizei nicht ein selbständig handelndes Organ darstellt, sondern der Leitung durch den Bundesanwalt untersteht. Dieser hat denn auch ganz im Sinne des BStP¹¹ die Verfügung über die wesentlichsten Eingriffe in die persönliche Sphäre, wie Verhaftung und Hausdurchsuchung, sich selber vorbehalten. Bei Beschwerden gegen den Bundesanwalt betätigt

⁹ Abgeändert durch das StGB und das OG von 1943.

¹⁰ Vgl. dazu BStP Art. 103 Abs. 2.

¹¹ Vgl. dazu BStP Art. 104 Abs. 1.

sich das Aufsichtsrecht des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes einzig im Falle einer das freie Ermessen willkürlich überschreitenden Amtshandlung oder bei Säumnis des Bundesanwaltes¹².

B. Verwaltungsrechtliche Grundsätze

Für die Bundespolizei gelten, wie für jedes andere Organ der Bundesverwaltung, die Grundsätze des Bundesverwaltungsrechtes. Da die Bundespolizei nach Art. 1 Abs. 1 der Verfügung des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 24. März 1945 über die Organisation der Bundespolizei ein Dienstzweig der Bundesanwaltschaft ist, untersteht sie administrativ dem Bundesanwalt.

Die Bundesanwaltschaft wiederum steht als Verwaltungsorgan unter der Oberleitung des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes und des Bundesrates¹³. Die Richtlinien für die Massnahmen der Bundespolizei werden vom Chef des Justiz- und Polizeidepartementes nach den allgemeinen politischen Perspektiven aufgestellt. Wie weit sich der jeweilige Departementschef mit Einzelfragen befassen will, hängt von seiner persönlichen Einstellung ab¹⁴. — Aber nicht nur der Bundesrat, sondern auch die Bundesversammlung hat einen gewissen Einfluss auf die Geschäftsführung der Bundespolizei, kann diese doch bei der Beratung des Voranschlages und des Geschäftsberichtes dieser Institution, wie auch mit andern parlamentarischen Mitteln, die Geschäftsführung kontrollieren und kritisieren. Es ist ein Kuriosum unseres Staates, dass die Bundespolizei, wohl als einzige politische Polizei auf der ganzen Welt, jedes Jahr öffentlich über ihre Geschäftsführung Bericht erstatten muss; speziell hat sie auf finanziellem Gebiete über jede Kleinigkeit Rechenschaft abzulegen, wodurch ihr die von ausländischen Staatspolizeien so geschätzte Bildung von Geheimfonds und die Anstellung von Spitzeln verunmöglicht wird.

¹² Vgl. dazu den Nichteintretensentscheid des eidg. Justiz- und Polizeidep. i. S. Wirz vom 18. Mai 1942, Geschäftsber. 1942.

¹³ In bezug auf die verwaltungsrechtl. Stellung der ganzen Bundesanwaltschaft vgl. Lüthi: Die schweiz. Bundesanwaltschaft, Diss. Bern 1923 S. 128.

¹⁴ Balsiger a. a. O. S. 84.

Die Ausführungen über die Schranken der Tätigkeit der Bundespolizei werden m. E. am besten in den Worten des gegenwärtigen Chefs dieser Institution, Dr. Balsiger, zusammengefasst:

«Die Bundespolizei ist derart in den eidgenössischen Verwaltungsapparat eingebaut, dass es ihr unmöglich sein dürfte, aus ihren Schranken herauszutreten. Es gibt keine «Bu-Po-Methoden». Die einzig geltende Methode ist die Pflichterfüllung nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen. Die Bundespolizei ist eine Institution sui generis, ganz aus schweizerischem Boden herausgewachsen und keinem fremden Gebilde vergleichbar ¹⁵.»

§ 24. Die Organisation der Bundespolizei

I. Einleitung

Hier ist darauf hinzuweisen, dass infolge der ständigen Anpassung der Organisation der Bundespolizei an die wechselnden Anforderungen und aus polizeitechnischen und politischen Gründen nicht auf Einzelheiten eingegangen werden kann. Es handelt sich vielmehr nur um eine Gegenüberstellung der heutigen Lösung zu den prinzipiellen Grundfragen einer politisch-polizeilichen Organisation.

Für den geltenden Aufbau sind in der Hauptsache die Bestimmungen von Art. 17, Abs. 3 BStP und die Verfügung des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes über die Organisation der Bundesanwaltschaft vom 24. März 1945 massgebend. Allerdings sind darin nur die Hauptpunkte der Organisation festgelegt, während die Details ganz der Praxis überlassen sind. Prinzipiell unterscheidet man zwischen einem sog. Innen- und einem Aussendienst. Beide Teilorganisationen sind stark voneinander abhängig; ohne eine gute Aussenpolizei ist der Innendienst machtlos, und umgekehrt. Neben diesen beiden, die eigentliche politische Polizei ausmachenden Organisationen umfasst die Bundespolizei auch noch den Erkennungsdienst, einen frühe-

¹⁵ Zit. Balsiger a. a. O. S. 84 u. 90.

ren Zweig des schweiz. Zentralbüros. Entsprechend seiner besonderen Aufgabe steht dieser nur in losem Zusammenhang mit der Organisation der Bundespolizei; immerhin soll auch dieser Teil einer kurzen Betrachtung unterzogen werden.

Bevor auf die eigentliche Organisation eingegangen werden kann, muss zuerst eine prinzipielle Frage abgeklärt werden, die sich aus dem Aufbau einer politischen Polizei der Eidgenossenschaft ergibt und wie sie die Bundespolizei darstellt, nämlich ob Zentralisation oder Dezentralisation der ganzen Organisation anzustreben sei.

Die heutige Form beruht auf einer möglichst weitgehenden Zentralisation. In räumlicher Beziehung sind es in erster Linie, so paradox es klingen mag, föderalistische Rücksichten, die für eine Zentralisation sprechen. Das Vorhandensein von über das ganze Land verteilten Polizeiposten der Bundspolizei würde nämlich von den Kantonen als ein Eingriff in ihre Souveränität, hauptsächlich aber als eine Verletzung ihrer Polizeihochheit angesehen werden. Aber auch praktisch-ökonomische Gründe sprechen für die räumliche Zentralisation, kann doch dadurch ein grösserer Beamtenapparat vermieden werden, was in einer geringeren finanziellen Belastung des Bundes zum Ausdruck kommt.

Sachlich ist die Zentralisation für die Bundespolizei insofern von Vorteil, als dadurch eine einheitliche Lösung der politisch-polizeilichen Aufgaben ganz bedeutend erleichtert wird; auch können Verzögerungen in der Behandlung einzelner Geschäfte, wie sie bei einer Dezentralisation unbedingt auftreten würden, grösstenteils vermieden werden.

Ein weiterer Vorteil, sowohl der sachlichen als auch der räumlichen Zentralisation liegt darin, dass die Tätigkeit der Bundespolizei jederzeit zu überblicken ist, was deren Leitung nicht unbedeutend vereinfacht; aber auch für den Verkehr mit dem Bundesanwalt und den andern Instanzen der Bundesverwaltung, auf den die Bundespolizei nun einmal angewiesen ist, bedeutet die Zentralisation sicher einen Vorteil. — Der grösste Gewinn der Zentralisation scheint mir aber darin zu liegen, dass eine unterschiedliche Auffassung in der Behandlung bestimmter politisch-polizeilicher Fragen viel weniger zu erwarten ist, als

dies bei der andern Lösung, der Dezentralisation, sicher der Fall wäre.

Für eine Dezentralisation würde einzig die bedeutend schnellere Einsatzmöglichkeit und event. auch die bessere Kenntnis der örtlichen Verhältnisse sprechen. Diesen beiden Punkten ist in der heutigen zentralen Organisation aber, wie wir noch sehen werden, dadurch Rechnung getragen worden, dass die Bundespolizei bei der Lösung ihrer Aufgaben im ganzen Lande auch auf die Mithilfe sämtlicher anderen Polizeiorgane zählen kann. Sicher wurde mit der Zentralisation der bessere Teil erwählt. Inwieweit sich dies praktisch auf die Organisation auswirkt, wird noch zu zeigen sein.

II. Aussendienst

Für den Einsatz der Bundespolizei bestehen verschieden Möglichkeiten. Je nach der gewählten Art ist auch die Organisation des Aussendienstes eine andere, weshalb im folgenden kurz auf die einzelnen Fälle eingegangen werden muss.

A. Die verschiedenen Arten der Erledigung der politisch-polizeilichen Aufgaben

1. In der Regel werden die polizeilichen Aktionen der Bundespolizei von deren Beamten unter Mitwirkung der kantonalen und kommunalen, im Kriegsfall auch der militärischen Polizeiorgane durchgeführt; d. h. für den Aussendienst kann grösstenteils auf die Mithilfe anderer Polizeiorganisationen abgestellt werden.

2. Da die Geschäftslast der Bundespolizei gewaltig angewachsen ist, sind ihre Beamten nicht immer in der Lage, alle Geschäfte selber durchzuführen. In der Praxis werden deshalb verschiedene Aufgaben direkt den kantonalen Polizeibehörden zur Erledigung übertragen. Anstoss und Auftrag kommt aber auch in diesen Fällen von der Bundespolizei, die für sämtliche Aktionen immer die Oberleitung behält. Ein Aussendienst wird von ihr in diesen Fällen sozusagen nicht benötigt.

3. Da, wie wir gesehen haben, die Bundespolizei nicht über

eine über das ganze Land verteilte räumliche Organisation verfügt, kann es manchmal vorkommen, dass ihr Einsatz nicht mehr rechtzeitig erfolgen könnte. In allen diesen Fällen sind sämtliche kantonalen, kommunalen und event. auch militärischen Polizeibehörden berechtigt, die Initiative zu ergreifen. Sie können also, wenn es ihnen nötig erscheint, von sich aus auch auf dem Gebiete der eidg. politischen Polizei die erforderlichen Massnahmen ergreifen. Die Kantone z. B. haben nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht des selbständigen «ersten Angriffes», liegt es doch in ihrem kantonseigenen Interesse, dass die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft auch auf ihrem Gebiete gewahrt wird; ähnlich verhält es sich mit den kommunalen Behörden; aber auch die militärischen Instanzen haben ein Interesse daran, wenn im Lande Ruhe und Ordnung gewahrt bleiben.

4. In allen Fällen, wo aus irgendeinem Grunde eine der drei bisher erwähnten Einsatzarten nicht in Frage kommt, führt die Bundespolizei die notwendigen Aktionen mit ihren Funktionären selber durch, d. h. die Erledigung der Aufgaben liegt vollständig in den Händen der eigenen Organe des Aussendienstes.

5. So kommt man zum Schlusse, dass die Bundespolizei für die Erledigung ihrer Aufgaben über einen eigenen Aussendienst verfügen muss, soll sie ihrer Pflicht voll und ganz gewachsen sein; bleibt ihr doch, wie wir gesehen haben, prinzipiell in jedem Falle der selbständige Einsatz als letzte Möglichkeit. — Immerhin sei schon hier darauf hingewiesen, dass speziell während des letzten Krieges sowohl von gewissen Kantonen und Städten als auch von den militärischen Instanzen auf dem Gebiete der politischen Polizei der Eidgenossenschaft eine gewaltige Arbeit geleistet worden ist. Ohne diese Mithilfe wäre die Bundespolizei wohl kaum in der Lage gewesen, auch in dieser schweren Zeit sämtliche Aufgaben mit Erfolg zu lösen ¹.

B. Die Organisation des Aussendienstes

Für die polizeilichen Aktionen verfügt die Bundespolizei heute über 21 Inspektoren und einen Kommissär, wobei aber

¹ Vgl. dazu die Ausführungen im Ber. des BR, Ergänzungen S. 12 ff.

zu bemerken ist, das diese auch im Innendienste Verwendung finden; eine Zahl, die nur das absolute Minimum für die Bewältigung sämtlicher gestellten Aufgaben bedeutet. Es wird deshalb ohne weiteres verständlich, wenn oben gesagt wurde, dass in der Praxis die kantonalen Polizeibehörden mit der Erledigung einer grösseren Anzahl von Geschäften der politischen Polizei beauftragt werden müssen.

Gelangen die eigenen Funktionäre der Bundespolizei im Aussendienst zum Einsatz, so handeln sie gemäss Art. 17 und 101 ff. der BStP. Sie sind mit einem entsprechenden Ausweis, einem Generalabonnement der SBB und gegebenenfalls mit einem besonderen Auftrage versehen. Dazu haben sie natürlich das Recht, sobald eine Möglichkeit besteht, die Mitarbeit von kantonalen, kommunalen und militärischen Polizeiorganen anzufordern. Immerhin sollten die Funktionäre, wenn nötig auch imstande sein, ihren Auftrag ohne jede Mithilfe durchzuführen. Um das zu erreichen, ist aber eine der wesentlichsten Bedingungen eine entsprechende Ausbildung und Ausrüstung der betr. Beamten, nicht zuletzt sollen sie auch über die erforderliche Eignung zu ihrem Berufe verfügen. Darüber wird später noch zu sprechen sein.

C. Die Orientierungspflicht gegenüber den Kantonen

Für die in Art. 17, Abs. 3 des BStP verlangte Orientierung der kantonalen Behörden über die von der Bundespolizei durchgeführten Ermittlungen haben sich in der Praxis die folgenden Normen ausgebildet:

1. Die Funktionäre des Aussendienstes informieren, wenn immer möglich, die zuständige kantonale Behörde über ihren Auftrag, bevor sie in einem Kanton eine polizeiliche Handlung vornehmen.

2. Lassen die näheren Umstände eine vorherige Informierung nicht zu, so erfolgt diese entsprechend der betr. Gesetzesbestimmung, sobald Zweck und Stand des Verfahrens es gestatten. Entweder wird auch diese Orientierung direkt von den eingesetzten Funktionären des Aussendienstes besorgt, oder aber durch den Innendienst der Bundespolizei.

3. Bei Aktionen, die sich sehr wahrscheinlich über ein grösseres Gebiet erstrecken, werden die in Frage kommenden Behörden vorgängig direkt vom Innendienst der Bundespolizei in Bern informiert.

4. Für die ganze Schweiz umfassende Grossaktionen der politischen Polizei erfolgt die Informierung sämtlicher kantonalen Behörden in der Form von Kreisschreiben, in denen gleichzeitig auch die von den übrigen Polizeiorganen durchzuführen- den Massnahmen angeordnet werden.

D. Schlussfolgerungen

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, dass die Bundespolizei heute über einen Aussendienst verfügt, der imstande sein sollte, alle vorkommenden polizeilichen Aktionen auf dem Gebiete der politischen Polizei der Eidgenossenschaft selbständig zu erledigen. Immerhin ist es gerade in politisch gespannter Zeit nur von Vorteil, wenn auch die anderen Polizeiorgane das Ihrige dazu beitragen, dass die innere und äussere Sicherheit unseres Landes gewahrt bleibt. Je besser und je einheitlicher die kantonalen, kommunalen und militärischen Polizeiorgane auf politisch-polizeilichem Gebiete ausgebildet sind, desto weniger müssen die Funktionäre der Bundespolizei sich im Aussendienste mit Kleinigkeiten abgeben. Die von einer politischen Polizei unbedingt benötigte Zentralisation ist auch so garantiert, übt doch die Bundespolizei bei sämtlichen Aktionen die Oberleitung aus. Sollte einmal der Fall eintreten, dass die andern Polizeiorgane eine der Bundespolizei widersprechende Auffassung über die notwendigen Massnahmen vertreten sollten, so kann diese — es sei nochmals betont — mit ihrer eigens hiezu ausgebildeten und ausgerüsteten Organisation den gesamten Aussendienst selber durchführen. Dadurch ist heute auf dem Gebiete der politischen Polizei im Gegensatz zur früheren Regelung² nicht mehr zu befürchten, dass sich aus der relativen Selbständigkeit der Kantone polizeiliche Aktionsziele entwickeln könnten, die als dem Interesse des Bundes zuwiderlaufend anzusehen wären.

² Vgl. dazu die Erfahrungen, die vor der Einführung eines Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft auf dem Gebiete der eidg. Polizei gemacht wurden.

Die der Struktur der Eidgenossenschaft entsprechende Organisation des Aussendienstes der Bundespolizei hat natürlich ihre Vor- und Nachteile. Die letzteren zeigen sich namentlich dann, wenn die Bundespolizei über eine von den kantonalen, kommunalen oder militärischen Behörden eingeleitete polizeiliche Aktion nicht frühzeitig unterrichtet wird, oder wenn nicht alle laufenden Informationen an sie weitergeleitet werden. Der wichtigste Vorteil des föderalistischen Aufbaues der politischen Polizei liegt m. E. in der Tatsache, dass die Initiative zum Handeln nicht nur von oben ausgeht, sondern auf allen Stufen, im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden alle Voraussetzungen für ein eigenes initiatives Arbeiten vorhanden sind.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass die im Aussendienste tätigen Funktionäre der Bundespolizei, entgegen ihrer Bezeichnung, jeweils einzig ihre spezielle Aufgabe zu lösen haben. Auf alle Fälle haben sie niemals als Inspizienten die Kantone zu bereisen.

III. Innendienst

Von diesem Teil der Bundespolizei wird in der Hauptsache die Aufgabe erledigt, die man als zentrale Melde- und Auswertungsstelle der politischen Polizei der Eidgenossenschaft bezeichnen kann. Vom Innendienst werden nämlich sämtliche bei der Bundespolizei einlaufenden Berichte und Meldungen politisch-polizeilicher Natur gesammelt und ausgewertet.

Aus praktisch-ökonomischen Gründen befindet sich der gesamte Innendienst der Bundespolizei in der Bundeshauptstadt, in Bern. Um möglichst allen Aufgaben gewachsen zu sein, ist für ihn in sachlicher Hinsicht nur eine Organisation nach den modernsten Gesichtspunkten gut genug. Indem verschiedene gleichartige Geschäfte in besonderen Abteilungen zusammengefasst sind, konnte bereits eine gewisse Arbeitsteilung vorgenommen werden; auch war dadurch für einzelne Beamte die Möglichkeit einer Spezialisierung geschaffen, was für die Erledigung der oft komplizierten Geschäfte nur von Vorteil sein konnte.

³ Verfügung des eidg. Justiz- und Polizeidep. über die Organisation der Bundesanwaltschaft vom 24. März 1945.

Aus einer Verfügung des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes ergibt sich das Vorhandensein einer besondern Abteilung für Presse- und Flüchtlingswesen. Von dieser werden in der Hauptsache rein administrativ-polizeiliche Aufgaben und ganz speziell solche präventiver Natur erledigt. — Eine andere Abteilung des Innendienstes, die Registratur, behandelt die einlaufenden Meldungen. An Hand der bereits vorhandenen Akten werden die einzelnen Informationen überprüft und ausgewertet. Erscheint es notwendig, so wird der Aussendienst mit der Ueberprüfung fraglicher Meldungen beauftragt. Sobald auf Grund des vorhandenen Materials eine politisch-polizeiliche Aktion notwendig erscheint, wird diese durch den Innendienst veranlasst, wozu ihm drei Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Es sind dies:

1. Der sofortige Einsatz des Aussendienstes.
2. Auftrag an die kantonalen Behörden, bestimmte notwendig erscheinende Vorkehrungen zu treffen.
3. Vorbereitung zu ergreifender Massnahmen und Vorschlag über den Bundesanwalt an den Bundesrat, dieselben anzuordnen.

Für alle drei aufgezählten Arten zur Einleitung der nötigen Aktionen können sowohl repressive als auch präventive Massnahmen in Frage kommen. Aus dem Sinn der politischen Polizei überhaupt ergibt sich allerdings, dass die letzteren in der Mehrzahl sein werden. Neben der Leitung des politisch-polizeilichen Einsatzes und der Aufgabe als zentrale Melde- und Auswertungsstelle hat der Innendienst aber noch eine weitere Funktion zu erfüllen. Er hat nämlich dafür zu sorgen, dass sowohl die kantonalen wie die kommunalen, und in Kriegszeiten auch die militärischen Behörden dem Gebiete der politischen Polizei ihre ständige Aufmerksamkeit schenken und sämtliche in Erfahrung gebrachten Tatsachen politisch-polizeilicher Natur auch sofort an die Bundespolizei weiterleiten. Wachsamkeit ist einer der wichtigsten Grundsätze einer politischen Polizei.

Noch ist zu erwähnen, dass die Bundespolizei entgegen der Behauptung von K. Heusser⁴ nicht den gesamten Zentralstel-

⁴ Heusser a. a. O. S. 126.

lendienst der Bundesanwaltschaft ausübt. Mit Ausnahme der Zentralstelle für Falschgeld, die aus sachlich-polizeilichen Erwägungen einem Funktionär des Innendienstes der Bundespolizei übergeben wurde, wird der gesamte übrige internationale und interkantonale Zentralstellendienst vom Rechtsdienst der Bundesanwaltschaft und nicht von der Bundespolizei durchgeführt⁵. Dies ist insofern verständlich, als es sich bei diesen Institutionen um die Lösung kriminalistischer und nicht politisch-polizeilicher Aufgaben handelt. Die Bundespolizei ist aber, wie bereits betont wurde, eine rein politische Polizei, auf keinen Fall aber eine Bundes-Kriminalpolizei.

IV. Der Dienstzweig Erkennungsdienst des Zentralpolizeibüros

Der Erkennungsdienst, früher ein Dienstzweig des Zentralpolizeibüros, stellt eine Zusammenfassung aller modernen Hilfsmittel für die gesamte polizeiliche Ermittlungstätigkeit in der Schweiz dar. Er umfasst u. a. die folgenden Register und Sammlungen:

- a) Die Fingerabdrucksammlung (Zehnfingersystem, System Henry, eingeführt 1925).
- b) Die monodaktyloskopische Sammlung (Einzelfingerverfahren, System Born, eingeführt 1925).
- c) Die anthropometrische Sammlung (System Bertillon).
- d) Die Sammlung von Handballenabdrücken (System Born).
- e) Das Verbrecher-Spezialitätenregister (eingeführt 1935; darin werden Signalementskarten von Berufsverbrechern nach der Art des Verbrechens, in dem sie sich spezialisiert haben (modus operandi) klassiert)⁶.

Ausserdem umfasst der Erkennungsdienst auch den Geschäftsverkehr mit den in- und ausländischen Polizei- und Gerichtsbehörden für die Durchführung polizeilicher Nachfor-

⁵ Geschäftsber. 1945 S. 237.

⁶ Näheres über die Organisation, die Geschichte und den Aufbau des Erkennungsdienstes vgl. Heusser und Krafft a. a. O., wo auch auf weitere diesbezügl. Literatur verwiesen wird.

schungen, Erhebungen, Identitätsfeststellungen, Begutachtung von Tatorts-, Finger- und Handballenspuren und polizeiliche Auskunftserteilung jeglicher Art betreffend verhafteter, ausgeschriebener oder wegen eines Deliktes verdächtiger Personen.

Dieser Erkennungsdienst geht seinem Zweck entsprechend weit über die politisch-polizeiliche Aufgabe der Bundespolizei hinaus und ist deshalb auch als ein Fremdkörper in der Organisation des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft zu betrachten. Die Zuteilung dieses ehemaligen Dienstzweiges des schweizerischen Zentralpolizeibüros erfolgte aus der einfachen Ueberlegung heraus, dass der Erkennungsdienst an sich ein polizeiliches Hilfsinstitut sei und daher nicht dem Rechtsdienste zugewiesen werden könne, wie dies mit dem Zentralstrafregister der Fall war. Diese Unterstellung unter den Polizeidienst hatte praktisch gesehen allerdings auch nur rein administrative Auswirkungen. Auf alle Fälle haben sich weder der Erkennungsdienst noch die Bundespolizei seither mit anderen als den ihnen vor dieser Zuteilung zukommenden Aufgaben zu beschäftigen. Einerseits hat der Erkennungsdienst keine politisch-polizeilichen Geschäfte der Bundespolizei, diese anderseits wieder keine des Erkennungsdienstes zu erledigen. Trotz dieser Unterstellung ist die Bundespolizei auch heute noch politische Polizei und hat sich mit keinen andern sicherheitspolizeilichen Aufgaben zu befassen.

6. K a p i t e l :

DIE ZUSAMMENARBEIT DER BUNDESPOLIZEI MIT DEN ANDERN POLIZEIORGANEN

§ 25. Die Zusammenarbeit der Bundespolizei mit den kantonalen und kommunalen Polizeibehörden

I. Allgemeines

In der Regel arbeitet die Bundespolizei mit den kantonalen und kommunalen Polizeiorganen zusammen. Hier sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Zusammenarbeit

in starkem Masse auf der zweckmässigen Ausnützung der Initiative jeder der beteiligten Behörden beruht. Wie sich dies im konkreten Falle abspielen kann, wird in der Ergänzung zum Bericht des BR über die antidemokratischen Umtriebe (Motion Boerlin) an Hand von vier durchgeführten Aktionen der politischen Polizei zu erläutern versucht ¹. Bei den zwei ersten der dort angeführten Beispiele handelt es sich um Fälle, wo der Anstoss zu den polizeilichen Massnahmen von der Bundespolizei ausging, was heute allerdings die Regel darstellen dürfte. Die beiden andern Aktionen sind gerade dadurch charakterisiert, dass die Initiative von kantonalen oder sogar von kommunalen Polizeiorganen ausgegangen war. Leider werden aus der letzten Zeit von der Bundespolizei z. T. aus politischen und z. T. aber auch aus polizeitechnischen Gründen noch keine weiteren Fälle für eine Veröffentlichung freigegeben, sonst könnte an Hand derselben ohne weiteres bewiesen werden, dass in der Praxis der Zusammenarbeit der verschiedenen Polizeiorgane eine grosse Bedeutung zukommt, weshalb diese im folgenden etwas näher betrachtet werden soll.

II. Bundespolizei und Kantonspolizei

Nachdem die Orientierungspflicht der Bundespolizei gegenüber den kantonalen Behörden bereits früher besprochen wurde, soll hier noch die eigentliche Zusammenarbeit einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Grundsätzlich ist bei dieser zu unterscheiden, ob die in Frage stehenden kantonalen Polizeiorganisationen über eine politisch-polizeiliche Abteilung verfügen oder nicht. Zu bemerken ist, dass es den Kantonen freisteht, selbst zu entscheiden, ob sie eine solche Spezialabteilung unterhalten oder ob sie die sich ergebenden politisch-polizeilichen Aufgaben mit den vorhandenen Organen der Schutz- und Kriminalpolizei lösen wollen. Heute bestehen allerdings in den meisten Kantonen für diesen Zweck besonders geschulte und fast überall auch speziell organisierte Polizeiabteilungen mit ganz unterschiedlichen Bezeichnungen, wie «Nachrichtendienst»,

¹ Ber. des BR Ergänzung S. 18 ff.

«politische Abteilung» usw.². Diese sind grösstenteils während des letzten Aktivdienstes, z. T. aber auch schon bedeutend früher geschaffen worden. Es ist verständlich, dass die Bundespolizei sämtlichen in diese Richtung gehenden Bestrebungen mit Rat und Tat beigestanden ist. Zu bemerken ist auch, dass es nicht nur Bundesinteressen, sondern ebenso sehr kantonseigene waren, die für die Bildung spezieller politischer Abteilungen sprachen³. Entsprechend dem föderalistischen Grundgedanken der schweiz. Eidgenossenschaft sind prinzipiell zwei Arten politischer Delikte zu unterscheiden. Erstens solche, die die Einrichtungen und den Bestand der Eidgenossenschaft in ihrer Gesamtheit bedrohen, wodurch natürlich auch die Kantone in ihrer Existenz bedroht sein können. Zweitens sind aber auch politische Delikte möglich, die sich nicht gegen den Bund als solchen, sondern nur gegen einen einzelnen Kanton richten. Es sei in diesem Zusammenhang an die Separatistenbewegung im Berner Jura und ähnliche politische Gruppen erinnert. In allen diesen Fällen hat der Kanton ein ureigenes Interesse daran, die ihm als einem souveränen Staat innerhalb der Eidgenossenschaft drohenden politischen Gefahren erkennen und mit allen Mitteln abwehren zu können. Es ist deshalb verständlich, dass auch die meisten kantonalen Behörden an der Existenz einer starken politischen Polizei interessiert sind.

A. Kantone mit eigenen politisch-polizeilichen Organen

Dieser Fall dürfte heute die Regel darstellen. Die speziellen Polizeiorganisationen der Kantone besorgen neben den kantons-eigenen politisch-polizeilichen Aufgaben auch einen Grossteil der Geschäfte des Aussendienstes der Bundespolizei. Ihre Verbindung mit der Bundespolizei kann auf zwei Arten geregelt sein: entweder indirekt über die kantonale Behörde in der Form von Kreisschreiben und Weisungen von Seite der Bundespolizei und von Meldungen und Anfragen seitens der kantonalen Organe, oder aber direkt durch den Einsatz von Organen des Aussendienstes der Bundespolizei mit entsprechenden Aufträgen und Kompetenzen, denen die kantonalen Organe jede mögliche

² Ber. des BR Ergänzung S. 12 ff.

Unterstützung zukommen lassen müssen. Wie bereits betont wurde, können die politischen Abteilungen der Kantone aber auch von sich aus die Initiative für gewisse politisch-polizeiliche Aktionen ergreifen, worüber wir bereits früher gesprochen haben.

B. Kantone ohne spezielle politisch-polizeiliche Organe

In den wenigen Kantonen, in denen besondere politisch-polizeiliche Abteilungen noch fehlen, übt die Kantonspolizei auf dem Gebiete der politischen Polizei eigentlich nur die Funktion einer Meldesammelstelle aus. Da die Möglichkeiten für einen selbständigen Einsatz der kantonalen Polizeiorgane fehlen, werden die nötigen Massnahmen der politischen Polizei direkt durch die Bundespolizei veranlasst. Die kantonalen Instanzen werden allerdings auch hier als Unterstützung der Funktionäre der Bundespolizei beigezogen, soweit dies auf Grund der betreffenden Polizeiorganisation überhaupt möglich ist.

Eine erfolgversprechende Zusammenarbeit der Bundespolizei mit den kantonalen Behörden ist nur dann möglich, wenn die Kantone innerhalb ihrer Polizeikorps die hiefür notwendigen Vorkehrungen in organisatorischer und personeller Hinsicht getroffen haben. Ist dies der Fall, so werden sich bei gegenseitigem Verständnis absolut keine Schwierigkeiten ergeben.

III. Bundespolizei und kommunale Polizeiorgane

Die Bildung spezieller politischer Abteilungen kommt nur für grössere Städte in Frage, die bereits über eine entsprechend ausgebaute kommunale Polizeiorganisation verfügen. In allen andern Gemeinden der Schweiz genügt für die Lösung der politisch-polizeilichen, wie für alle andern sicherheitspolizeilichen Aufgaben das Vorhandensein von entsprechenden kantonalen Organen. Besteht in einer Stadt eine spezielle Abteilung der politischen Polizei, so betätigen sich ihre Organe wie diejenigen der kantonalen Polizei gewissermassen als Teile des Aussendienstes der Bundespolizei. Für die Zusammenarbeit stehen grundsätzlich wiederum drei Möglichkeiten zur Verfügung:

1. Die kommunalen Organe sind jederzeit verpflichtet, die auf ihrem Gebiete tätigen Funktionäre der Bundespolizei tatkräftig zu unterstützen.

2. In bestimmten Fällen haben auch die in Betracht kommenden Kräfte der kommunalen Korps mitzuwirken. Dann haben jeweils die kantonalen Behörden die ihnen zukommenden Kreisschreiben und Weisungen an die in Frage kommenden kommunalen Behörden weiterzuleiten. In Spezialfällen werden sogar manche Aufträge von der Bundesinstanz direkt den Gemeindebehörden zugestellt; allerdings nur unter gleichzeitiger Informierung des betreffenden Kantons.

3. Die kommunalen politisch-polizeilichen Abteilungen verfügen aber auch in bezug auf den «ersten Angriff» über eine beachtliche Selbständigkeit. Allerdings sind sie, in Anlehnung an die geltenden Vorschriften bei den kantonalen Behörden, ebenfalls verpflichtet, über die getroffenen, wenn möglich sogar von den geplanten Aktionen Meldung an die Bundespolizei zu erstatten. Scheinen der letzteren dann auf Grund der einlaufenden Meldungen die angeordneten Schritte als ungenügend oder nicht den Umständen entsprechend, so kann sie auch hier immer noch die ihr nötig erscheinenden Verfügungen treffen.

Da sich die meisten politischen Delikte nicht auf ein bestimmtes Stadtgebiet beschränken, ist neben der Zusammenarbeit der Gemeinde- mit der Bundespolizei auch ein geregeltes Verhältnis zu den kantonalen Aemtern notwendig. Gilt auf dem Gebiete der Sicherheitspolizei ganz allgemein das Prinzip des «Hand-in-Hand»-Arbeitens von Kantons- und Stadtpolizei, so ist dies speziell auf dem Gebiete der politischen Polizei eine der wesentlichsten Bedingungen für einen erfolgversprechenden Einsatz ⁴. Es sei hier nur darauf hingewiesen, dass in dieser Beziehung gewaltige Fortschritte erreicht worden sind. Die meisten Kantone haben heute nämlich, im Gegensatz zu früher ⁵, zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten sowohl die Aufgabe der kantonalen als auch der kommunalen Polizeikorps genau festgelegt und entsprechenden gesetzlichen Schranken unterworfen.

³ Ber. des Reg.-Rates von Basel-Stadt über die Abwehr staatsfeindl. Umtriebe S. 28 ff.

⁴ Vgl. f. d. allgem. Sicherheitspolizei Röthlisberger a. a. O. S. 50 ff.

⁵ Es sei hier nur an die Zürcher Polizeikonflikte um 1900 erinnert.

IV. Schlussbetrachtung

Die Zusammenarbeit der Bundespolizei mit den kommunalen wie mit den kantonalen Polizeiorganen erscheint gegenwärtig nirgends abschliessend geregelt. Die geltende Ordnung, wie sie hier aufgezeichnet wurde, ist lediglich ein Abbild der Praxis und kann jederzeit auf Grund neuer Erfahrungen wieder sich aufdrängenden Abänderungen unterliegen. M. E. ist eine starre Regelung dieser Fragen aber überhaupt abzulehnen, weil dadurch höchstens die heute noch überall vorhandene Initiative eingeschränkt werden müsste und die Organisation der politischen Polizei erst noch ihre unbedingt notwendige Anpassungsfähigkeit verlieren würde. Voraussetzung für eine erfolgversprechende Tätigkeit der Bundespolizei ist und bleibt allerdings der Wille sämtlicher beteiligten Polizeiorgane zur Zusammenarbeit im Blick auf das gemeinsame Ziel. Dies war in starkem Masse während des zweiten Weltkrieges der Fall. Möge es auch in Zukunft so bleiben!

§ 26. Bundespolizei und Militärpolizei

I. Einleitung

Da gerade im Verhältnis von Militär- und Bundespolizei in der Praxis heute manche Fragen noch ungelöst sind, bedürfen diese einer nähern Betrachtung. Von einer Zusammenarbeit der Zivil- und Militärpolizei kann in der Schweiz eigentlich erst im Momente der Kriegsmobilmachung der Armee gesprochen werden, da dann verschiedene sicherheitspolizeiliche Aufgaben von militärischen Instanzen übernommen werden. Es stellt sich dann sofort die Frage nach den nötigen Kompetenzabgrenzungen zwischen den militärischen und zivilen Bereichen. Gerade der vergangene Aktivdienst zeigte wieder einmal mehr, dass im Zusammenwirken gewisse Schwierigkeiten auftreten können, die bei einer gründlichen Behandlung der bezüglichen Fragen bereits in der Friedenszeit erkannt und durch bestimmte Massnahmen hätten verhütet werden können.

Um das Verhältnis zwischen Bundespolizei und Militärpolizei überhaupt behandeln zu können, ist aber zuerst noch der Begriff und die Organisation der letzteren etwas näher zu betrachten.

II. Begriff und Organisation der Militärpolizei

A. Der Begriff

Der Beschluss eines Aktivzustandes, die Anordnung der Kriegsmobilmachung der Armee machen der Friedenszeit ein Ende und verändern damit zwangsläufig auch die Rechtslage. Vor allem kommt die Militärorganisation vom 12. April 1907 in ihren Bestimmungen über den Aktivdienst zur Anwendung¹. Dazu kommen die ausserordentlichen Vollmachten, die dem BR durch BB erfahrungsgemäss erteilt werden; wie 1870 und 1914 war dies ja auch 1939 wieder der Fall.

Die gesetzliche Zweckbestimmung der schweiz. Armee ist durch Art. 195 der Militärorganisation gegeben². Darnach ist die Armee im Aktivdienst neben der Behauptung der Unabhängigkeit des Landes gegen aussen auch zur Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern bestimmt. Oder anders gesagt: Die Landesverteidigung umfasst neben den rein militärischen auch gewisse polizeiliche Aufgaben. Die Armee tritt damit zwangsläufig in engste Beziehung zur zivilen Polizei. Neben die Sicherheitspolizeien der Städte und Kantone und die Bundespolizei tritt somit im Mobilmachungsfalle zufolge der sicherheitspolizeilichen Aufgaben der Armee, sowie aus heereeseigenen Belangen, in der Schweiz eine vierte Polizei: die Militärpolizei.

B. Die militärpolizeilichen Bestimmungen

Die Grundsätze der Militärpolizei sind in erster Linie in der Militärorganisation von 1907 festgelegt. Die heereeseigenen Belange führten zunächst zur Schaffung einer Heerespolizei³. De-

¹ AS 23 S. 781.

² Vgl. Lüthi W.: Sicherheitspolizei und Kriegsmobilmachung, in Allg. Schweiz. Militärzeitung 1940 S. 555 ff.

³ Zur Geschichte der Heerespolizei vgl. Lüthi a. a. O. S. 556.
Bericht des Generalstabchefs der Armee an den General 1945
S. 94/267 ff.

ren Aufgabe und Organisation ist heute in der Verordnung über die Heerespolizei vom 27. Juli 1939 und dem Dienstreglement vom 10./11. September 1939 geregelt. Die Obliegenheiten der Heerespolizei sind darnach kurz gesagt etwa die folgenden: Allgemeine Polizei, Sicherheitspolizei, Sittenpolizei und Gesundheitspolizei bei der Truppe.

Als weiteren militärischen Dienstzweig schuf die Militärorganisation von 1907 in Art. 58 den Territorialdienst ⁴. Die militärischen Interessen des Landes, die der Territorialdienst neben der Feldarmee zu wahren hat, führten kurz vor dem zweiten Weltkriege zur Organisation einer Territorialpolizei. Sie hat vor allem jene polizeilichen Aufgaben der Armee zu lösen, welche mit der Landessicherheit, insbesondere mit der Handhabung der Ruhe und Ordnung im Landesinnern zusammenhängen. — Aber auch die politische Polizei aus militärischen Interessen fällt in den Kompetenzbereich militärischer Stellen. Dieser Zweig der Militärpolizei wurde erst zu Beginn des zweiten Weltkrieges mit dem Spionageabwehrdienst der Armee (Spab) geschaffen ⁵. Er ist das Organ des Armeestabes, das die Armee vor militärischer Sabotage, Spionage und ähnlichen, gegen sie gerichteten Handlungen zu schützen hat. Es ist zu betonen, dass der Spab seine Tätigkeit im Gegensatz zur Territorialpolizei grundsätzlich nur bei der Truppe ausüben soll.

C. Organisation der Militärpolizei

Zu Beginn des zweiten Weltkrieges wurde die ganze Militärpolizei in einer Zentrale «Sicherheitsdienst» zusammengefasst ⁶. Sie umfasste die folgenden drei Dienstzweige:

1. *Heerespolizei*. Da diese ihrer Entstehungsgeschichte entsprechend sozusagen keine Aufgaben politisch-polizeilicher Natur zu lösen hat, kann in dieser Arbeit auf eine nähere Beschreibung dieses Dienstzweiges der Militärpolizei verzichtet werden ⁷.

⁴ Zur Gesch. d. Territorialdienstes vgl. ebenfalls Lüthi a. a. O. S. 557; Ber. des Generalstabchefs a. a. O. 1945 S. 267 ff.

⁵ Lüthi a. a. O. S. 558; Ber. des Generalstabchefs a. a. O. S. 267 ff.

⁶ Bericht des Generalstabchefs a. a. O. S. 267.

⁷ Vgl. Lüthi a. a. O. S. 556/561; Ber. d. Generalstabchefs a. a. O. S. 270.

2. *Polizeisektion*. Sie hat die Leitung der polizeilichen Aufgaben der verschiedenen Territorialdienste inne. Wohl bestanden bereits früher gewisse Territorialpolizeien; die zentrale Organisation konnte indessen erst während des zweiten Weltkrieges geschaffen werden. Es ist hauptsächlich dieser Dienstzweig der Militärpolizei, der mit der zivilen Polizei am ehesten zusammenarbeitet. Gerade auf dem Gebiete der Bundespolizei, d. h. auf politisch-polizeilichem Gebiete ist dies am meisten der Fall.

3. *Spionageabwehrdienst*. Wie bereits gesagt, bezeichnet dieser Begriff den Dienstzweig der Militärpolizei, der die Aufgaben einer militärisch-politischen Polizei zu erledigen hat. Als Neuerscheinung innerhalb des schweizerischen Polizeiwesens ist er aber heute noch der nach Stellung und Organisation umstrittenste Teil der Militärpolizei. Gewisse in der Natur der Aufgabe liegende Geheimhaltungspflichten tragen natürlich nicht zur Aufklärung bei.

III. Militär- und Bundespolizei

Im Folgenden wird die Stellung der Militärpolizei zur bürgerlichen Polizei hauptsächlich in bezug auf die politische Polizei behandelt werden, da die Bundespolizei sich ja mit andern, sicherheitspolizeilichen Aufgaben nicht zu befassen hat.

1. Eindeutig geordnet sind die Beziehungen zur Heerespolizei⁸, die ihre bestimmt umschriebene Aufgabe bei der Truppe hat. Die Stellung der Bundespolizei, der Polizei der Kantone und Gemeinden zur Heerespolizei ist genau festgelegt; ganz besonders sind die Rechtshilfepflichten in vorbildlicher Weise geregelt⁹.

2. Da die beiden andern Dienstzweige der Militärpolizei nach der heutigen Ordnung nur im Falle einer Kriegsmobilmachung in Aktion zu treten haben, ist ihr Verhältnis zur Zivilpolizei bedeutend weniger klar geordnet. Der Erlass der Sicherheitsverordnung vom 22. September 1939¹⁰ hat dies zu Beginn des Ak-

⁸ Vgl. Art. 4 der Heerespolizeiverordnung.

⁹ Zit. Lüthi a. a. O. S. 565.

tivdienstes deutlich gezeigt. In den einzelnen Vorschriften ist eine gewisse bevorzugte Stellung des Armeekommandos und der von ihr ermächtigten militärischen Stellen unverkennbar. Gleichzeitig war aber die Verordnung bestrebt, die Zuständigkeitsbereiche abzugrenzen, Konflikten vorzubeugen und eine reibungslose Zusammenarbeit der militärischen mit den bürgerlichen Polizeien herbeizuführen. Oder anders ausgedrückt, wenn gleich die Absicht, die Ueberordnung der Armee sicherzustellen, stärker zum Ausdruck kommt, so lag doch der Gedanke beidseitiger Rechtshilfe der Verordnung mit zugrunde. Die Wahrung der Landesicherheit sollte aber fortan nicht etwa ausschliesslich der Armee zukommen, sondern die Meinung war, dass die bürgerlichen Behörden des Bundes und der Kantone hiezu ihrerseits nach wie vor alle Vorkehren zu treffen hätten. Da dies aber nicht ausdrücklich gesagt wurde, war das Misstrauen gegen die «Allmacht des Armeestabes» rasch zur Hand, und bald wurde dieser Vorwurf auch ins eidg. Parlament hineingetragen. Dort fand er dann allerdings durch die Abänderung von Art. 2, Abs. 1 der Sicherheitsverordnung seine endgültige Richtigstellung¹¹. Den Bedenken hinsichtlich der Kompetenzverhältnisse hatte der BR übrigens dadurch bereits von Anfang an zu begegnen versucht, dass er den Kantonsregierungen die Sicherheitsverordnung mit einem erläuternden Kreisschreiben vom 26. September 1939¹² zur Kenntnis brachte.

In diesem Kreisschreiben wurden die Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Behörden genau erläutert. Dass die Befugnisse und Pflichten der Zivilbehörden insbesondere auf dem Gebiete der Polizei auch nach dem Inkrafttreten der Verordnung restlos weiterbestehen bleiben sollten, wurde vom Bundesrate ausserdem im ersten Bericht über die Vollmachtenmassnahmen vom 21. November 1939 bestätigt¹³. Die Beziehungen zwischen Territorial- und Zivilpolizei entsprachen dann auch während des ganzen Aktivdienstes dieser Grundlage. Es verdient An-

¹⁰ AS 55 S. 1028; vgl. dazu Lüthi a. a. O. S. 565 ff.; 1. Rechenschaftsber. S. 18 ff.

¹¹ Näheres darüber vgl. Lüthi a. a. O. S. 566.

¹² Dieses Kreisschreiben ist abgedruckt bei Lüthi a. a. O. S. 566.

¹³ 1. Rechenschaftsber. S. 19 Anm. 4.

erkennung, dass sämtliche Massnahmen des Armeekommandos auf diesem Gebiet mit grosser Sorgfalt darauf Bedacht nahmen, die «Gleichgewichtslage» nicht zu stören. Zu betonen ist, dass während des zweiten Weltkrieges besonders das ganze Gebiet der politischen Polizei von den bürgerlichen Behörden aus eigener Kompetenz besorgt wurde, und wie es heute beurteilt werden kann, auch absolut befriedigend und mit Erfolg. Um die Zusammenarbeit der militärischen und zivilen Instanzen gerade auf diesem Gebiete zu erleichtern, wurde alles versucht, was irgendwie eine Verbesserung herbeizuführen versprach¹⁴. Es hatte dies zur Folge, dass die Beziehungen der Territorialpolizei zu der Bundespolizei und den politischen Abteilungen der kantonalen und kommunalen Polizeikorps während des ganzen vergangenen Aktivdienstes ausnahmslos vom Gedanken der Zusammenarbeit getragen waren.

3. Die Kenntnis der Vorgänge um die Sicherheitsverordnung klärt aber nicht nur die Kompetenzbereiche zwischen Territorial- und Zivilpolizei, sondern ebenso sehr die Stellung des Spionageabwehrdienstes der Armee. Auch für ihn gilt, dass den bürgerlichen Polizeien die eigene Zuständigkeit zu bleiben hat. Der Spab tritt nicht an ihre Stelle. Die gemäss dieser Einsicht vorgenommene grundsätzliche Beschränkung der Tätigkeit des Spab auf die Truppe machte erst eine verträgliche Zusammenarbeit auch dieser militärischen Instanz mit der Bundespolizei möglich. Zu betonen ist, dass dies alles nur dann stimmt, wenn alle beteiligten Stellen auch wirklich gewillt sind, miteinander zu arbeiten.

IV. Schlussbetrachtungen

Es handelt sich bei dem meisten über das Verhältnis von Militär- und Bundespolizei Gesagten um kriegsbedingte Zustände, und es ist deshalb meines Erachtens nicht richtig, wenn vom Chef des Generalstabes der Armee in seinem Bericht an den General die Weiterführung dieser Regelungen auch für den Frieden verlangt wird¹⁵. Seine Behauptung, die bürgerlichen Behör-

¹⁴ Vgl. dazu Geschäftsber. 1939 S. 161.

¹⁵ Ber. des Generalstabchefs a. a. O. S. 272.

den seien ohne Mithilfe militärischer Stellen niemals in der Lage, die Aufgaben einer politischen Polizei in befriedigender Weise zu lösen, bedürfte zuerst noch eines Beweises. Soweit bis heute erkannt wurde, haben sich die Bundespolizei und die politischen Abteilungen der kantonalen und kommunalen Polizeikorps im Gegenteil in den Vorkriegsjahren ihrer Aufgabe auch ohne militärische Unterstützung gewachsen erwiesen. Im übrigen wäre es nicht gerade von Vorteil, wenn die heutige, der schweizerischen Staatsauffassung entsprechend maximale Zentralisation der politischen Polizei in der Organisation der Bundespolizei wieder aufgegeben werden müsste, nur weil es sich um eine rein bürgerliche und nicht um eine militärische Instanz handelt. Die Armee muss wohl die der militärischen Sicherheit des Landes entsprechende Polizeigewalt besitzen, aber sowohl in ihrer Umgrenzung wie in ihrer Handhabung ist die föderative Grundidee und Struktur unseres Staates, die Stellung und Aufgabe der Bundespolizei und die traditionelle Polizeihöhe der Kantone zu berücksichtigen. Die stete Zusammenarbeit muss organisatorisch gewährleistet sein. Der Aufbau der Militärpolizei ist so zu gestalten, dass die Tätigkeit ihrer Dienstzweige nicht über das hinausgeht, was die militärischen Interessen nötig machen. Die Militärpolizei soll hiefür selbständig sorgen können, aber nicht losgelöst von den vorhandenen Sicherheitspolizeien, sondern in engster Verbindung. Politische Polizei aber ist als Ganzes grundsätzlich Sache der bürgerlichen Behörden. Nur im Falle einer Kriegsmobilmachung oder eines Aktivdienstes können die militärischen Belange so wichtig werden, dass sich auch für die Schweiz ein gewisses Primat der Militärpolizei rechtfertigt. In Friedenszeiten dagegen kommt die Aufsicht und die Durchführung der politisch-polizeilichen Aufgaben nur den bürgerlichen Behörden zu.

Die vom Generalstabschef geforderte bessere Wahrung der militärischen Interessen auf dem Gebiete der politischen Polizei in der Friedenszeit könnte m. E. dadurch erreicht werden, dass die Nachrichtensektion des Generalstabes und die Bundespolizei zu einem gegenseitigen Austausch ihres Materials verpflichtet würden. Einerseits würde dadurch die Unabhängigkeit der bürgerlichen Behörden in der Durchführung der politisch-polizeilichen

lichen Aufgaben gewahrt, anderseits könnten bei den zu treffenden Massnahmen auch die nur den militärischen Stellen zugänglichen Akten berücksichtigt werden.

Für eine solche Lösung sprechen aber auch noch rein praktische Ueberlegungen. Wie während des letzten Weltkrieges festgestellt werden konnte, gibt es heute wohl kaum mehr einen Spionagefall, den man als ein rein militärisches Delikt bezeichnen könnte, das gleiche kann übrigens auch von den Sabotagehandlungen gesagt werden. Politische, wirtschaftliche und militärische Interessen sind sozusagen in jedem Falle gleichzeitig im Spiel; besonders in Friedenszeiten würde sich eine getrennte Aktion der militärischen und der bürgerlichen politischen Polizei von allem Anfang an als unmöglich erweisen. Doppelspurigkeit und gegenseitige Behinderung wären bei einer Aufteilung der Fahndung in einen militärischen und einen bürgerlichen Teil niemals zu vermeiden. Dazu kommt noch die rein materielle Ueberlegung, dass zwei verschiedene Organisationen den Bundeshaushalt ganz bestimmt bedeutend mehr belasten würden als eine einzige, wenn auch entsprechend etwas grössere Bundespolizei.

Rekapitulierend kann gesagt werden, dass die Regelung der Zusammenarbeit der Bundespolizei mit der Militärpolizei, wie sie während des letzten Aktivdienstes bestanden hat, für ähnliche Notzeiten als eine der möglichen richtigen Lösungen angesehen werden kann. In Friedenszeiten dagegen ist die politische Polizei einzig die Aufgabe der bürgerlichen Behörden. Die Aufstellung einer ständigen militärischen politisch-polizeilichen Institution ist für die Friedenszeit unbedingt abzulehnen.

7. Kapitel

DER BEAMTE UND DIE BUNDESPOLIZEI

§ 27. Anforderungen an einen Beamten der Bundespolizei

I. Allgemeine

Subjekt der politisch-polizeilichen Tätigkeit der Bundespolizei ist der Beamte. Aus der Tatsache, dass er den polizeilichen Schutz des höchsten Rechtsgutes, des Staates und seiner Einrichtungen, also eine Aufgabe der wichtigsten Art zu erfüllen hat, ergibt sich ohne weiteres, dass man für diesen Dienst nur besonders geeignete Bewerber heranziehen darf. Die Eignung setzt vor allem eine zweckmässige polizeiliche Vorbildung voraus, die sowohl eine Einführung in die Tätigkeit der Verwaltungs- als auch der Gerichtspolizei umfassen sollte. Die polizeiliche Fachausbildung allein bietet freilich keine Gewähr für die spätere erfolgreiche Tätigkeit des Beamten. Dieser muss vielmehr von allem Anfang an über gewisse Eigenschaften verfügen, die eine Schulung überhaupt erst in Frage kommen lassen. Es handelt sich dabei um Tauglichkeitserfordernisse, die für jeden Sicherheitspolizeibeamten Geltung haben. Allgemein können die durch Robert von Mohl bereits 1832 aufgestellten Grundsätze¹ auch heute noch als gültig angesehen werden, nämlich:

1. Tüchtigkeit im praktischen Leben, namentlich gestützt auf eine genaue Sachen- und Menschenkenntnis;
2. genaue Bekanntschaft mit den Grundsätzen des Rechtes;
3. schnelles und richtiges Urteil.

Dazu kommt, wie Heusser richtig betont², aber noch Charakterfestigkeit, verbunden mit einem absoluten Pflichtgefühl und einer untadeligen militärischen Dienstauffassung³.

¹ Von Mohl: Polizeiwissenschaft 2. Bd. Tübingen, II. Bd. S. 476.

² Zit. Heusser a. a. O. S. 11 ff.

³ Gleicher Ansicht Weiss B.: Polizei und Politik im Werk von Dr. W. Abegg: Die Polizei in Einzeldarstellung, Berlin 1928, Bd. III S. 56.

II. Spezielle

An die Angehörigen der Bundespolizei sind in einem grossen Maßstabe aber noch ganz besondere Anforderungen zu stellen. Hierzu gehört zunächst eine umfassende Allgemeinbildung, da die Betreffenden mit allen Kreisen der Bevölkerung, auch den geistig und gesellschaftlich Hochstehenden, in fast tägliche Verbindung treten. Ferner sind eine gute Auffassungsgabe, schnelle Entschlussfhigkeit und vor allem Selbständigkeit im Denken und Handeln von nöten, da sich allgemeingültige Vorschriften über die praktische Handhabung des politisch-polizeilichen Dienstes kaum aufstellen lassen; jeder einzelne Fall muss vielmehr unter Berücksichtigung der vorliegenden konkreten Umstände behandelt werden. Wenigstens sämtliche im Aussendienst beschäftigten Beamten sollten aber auch mehrere Fremdsprachen in Wort und Schrift beherrschen, was einerseits in der Struktur unseres Landes, anderseits aber darin begründet ist, dass sie vielfach mit Vertretern und Angehörigen ausländischer Staaten in Berührung kommen. Die Beamten des Aussendienstes, sowohl diejenigen der Bundespolizei als auch diejenigen der politisch-polizeilichen Abteilungen der kantonalen und kommunalen Polizeikorps müssen ferner wegen der häufigen geheimen Beobachtungen und Ermittlungen, die sie gegenüber Angehörigen aller sozialen Schichten vorzunehmen haben, über eine gewisse Unauffälligkeit im äusseren Auftreten und über genügenden Takt bei der Ausführung ihrer manchmal recht heiklen Dienste ⁴ verfügen. Am allerwichtigsten aber ist es für jeden Beamten der politischen Polizei ⁵, dass er mit Liebe an seinem Dienste hängt. Nicht schematisch unpersönliche Arbeit führt zum Erfolg; im Gegenteil, nur der wird Erfolge erringen, der mit seinem Herzen bei der Sache ist, im Bewusstsein dessen, dass sein Dienst Staatsdienst ist wie kein zweiter. Aus diesem Grunde sollten m. E. nur solche Bewerber bei der politischen

⁴ Vgl. dazu die als Beispiel angeführten politisch-polizeilichen Massnahmen gegen die antidemokratischen Umtriebe, Ber. des BR Ergänzung S. 18 ff.

⁵ Ganz bes. hervorgehoben sei bei Weiss B. a. a. O. S. 56.

Polizei Verwendung finden, die sich freiwillig zu diesem Polizeizweig melden und eine besondere Vorliebe für diesen Beruf bekunden.

§ 28. Der Beamte der Bundespolizei und die Politik

I. Einleitung

Hier ist vorauszuschicken, dass im folgenden das Wort «Politik» natürlich nicht im wissenschaftlichen Sinne verstanden werden soll, d. h. mit dem Worte soll nicht ein Begriff verbunden werden, wie ihn die Staatswissenschaft ausgebildet hat, die unter «Politik» die «Wissenschaft vom Staate» versteht. Es ist vielmehr an den Begriff im landläufigen Sinne des Wortes zu denken, an die praktische Politik, die Tages-, die Parteipolitik.

Die Zusammenhänge zwischen Polizei und Politik im genannten Sinne sind doppelter Art, und zwar bestehen Wechselbeziehungen. Auf der einen Seite wirkt die Politik auf die Polizei ein: politische Strömungen suchen auf die Tätigkeit der Polizeibeamten Einfluss zu gewinnen. Auf der andern Seite hat auch die Polizei mögliche Wirkungen auf das politische Geschehen. Hier soll aber nur die eine Seite des Problems, nämlich die Auswirkung der Politik auf die Beamten der Bundespolizei einer Betrachtung unterzogen werden. Ueber die Beeinflussung der Politik durch die Tätigkeit der Bundespolizei ist nicht viel anderes zu sagen, als dass sie auf den Kampf gegen gewisse parteipolitische Strömungen, nämlich die staatsfeindlichen, eingestellt ist.

II. Die Einflüsse der Politik auf die Beamten der politischen Polizei

Diese sind sehr verschieden und deshalb sind es auch die Anforderungen an das Personal der Bundespolizei. Allgemein kann gesagt werden, dass der Beamte neben einem kriminalistischen Scharfblick vor allem auch über eine Partie gesunden Menschenverstandes verfügen muss. Die Bundespolizei wird zu jeder Zeit

mit einer grossen Menge schriftlicher und mündlicher Anzeigen und Mitteilungen über staatsgefährliche Strömungen und Persönlichkeiten überschüttet. Wer hier die Spreu vom Weizen sondern will, d. h. wer die Lügennachrichten und haltlosen Verdächtigungen, die auf Gerüchte, Racheakte, Wichtigtuerei usw. zurückzuführen sind, von den politisch ernst zu nehmenden Angaben scheiden will, der muss neben seiner beruflichen Erfahrung all das haben, was Weiss¹ als «politisches Fingerspitzengefühl» bezeichnet.

Zum Rüstzeug der Bundespolizei gegenüber der Politik gehört aber auch ein genügendes Mass von Unempfindlichkeit gegen politische Angriffe. Während die andern Sicherheitspolizeien sich in ihrem Kampfe gegen das gemeine Verbrechen im allgemeinen der Unterstützung der ganzen Bevölkerung erfreuen, ist dies bei der politischen Polizei viel weniger der Fall. Alle diejenigen, die dem Staate in seiner heutigen Form widerstrebend oder ablehnend gegenüberstehen, führen mit der politischen Polizei und damit ganz besonders der Bundespolizei einen ständigen unerbittlichen Kampf. Da es sich dabei erst noch um einen politischen Kampf handelt, sind die von den Gegnern der Bundespolizei zur Anwendung gelangenden Mittel nicht immer die saubersten; Verdächtigung und Beschimpfung der gesamten Institution, aber auch von einzelnen Beamten in der Presse und im Parlament sind jederzeit möglich. Das war vor und während des zweiten Weltkrieges der Fall und wird auch in Zukunft so sein, nur dass entsprechend den Verschiebungen auf der politischen Bühne auch die Angreifer wechseln.

Wichtig im Verhältnis des Beamten der Bundespolizei zur Politik ist aber ganz besonders seine Unparteilichkeit in politischen Beziehungen; denn nichts weiss der Schweizer so sehr zu schätzen, wie gerade die Unparteilichkeit eines Beamten, während anderseits parteipolitische Voreingenommenheit erklärlichen Hass und schwere Erbitterung hervorruft. Parteipolitische Neutralität bei der Amtsausübung hat aber mit der persönlichen politischen Gesinnung absolut nichts zu tun. Auch für den Beamten besteht in unserem Staate, wie für jeden andern

¹ Weiss a. a. O. S. 56.

Bürger, die Glaubens- und Gesinnungsfreiheit. Nur der typische Parteipolitiker, der die rein sachliche Arbeitsweise des guten Beamten nicht verstehen kann, wird dem Polizeibeamten jede persönliche politische Stellungnahme auch im Privatleben verbieten².

Immerhin werden sich die Beamten der politischen Polizei beim Eintritt in eine politische Partei eine gewisse Zurückhaltung auferlegen müssen. Selbstverständlich dürfen sie keiner Organisation beitreten, welche die Verfassung auf nicht gesetzmässigem Wege zu ändern bestrebt ist³. Darüber hinaus werden sich aber die Angehörigen der Bundespolizei auch einer öffentlichen Betätigung in solchen politischen Gruppen fernhalten müssen, deren Ziele nicht offenkundig und einwandfrei verfassungsfreundlich sind; denn andernfalls kann gar zu leicht bei der Bevölkerung der Anschein hervorgerufen werden, dass die zu Hütern der Verfassung bestellten Beamten deren Feinde seien.

III. Schlussbetrachtung

Wir halten abschliessend fest, dass polizeiliche und parteipolitische Gesichtspunkte nicht miteinander verquickt werden dürfen. Neben dieser rein negativen Seite der Angelegenheit muss aber auch noch etwas Positives betont werden. Ebenso wie eine parteipolitische Tätigkeit der Beamten der Bundespolizei im Dienste abzulehnen ist, ebenso ist von ihnen zu fordern, dass sie bei ihrer Berufsausübung von staatspolitischer Gesinnung getragen werden und diese auch zum Ausdruck zu bringen versuchen. Sie müssen wissen und zeigen, dass ihre Amtstätigkeit nichts anderes ist als Dienst am Staate und für den Staat. Gemeint ist natürlich hier immer der Staat in seiner gegenwärtigen Gestaltung, wie er seine Grundlage in der Verfassung findet. Für die Schweiz heisst das, die Beamten der Bundespolizei haben jederzeit für eine demokratische und föderalistische Eidgenossenschaft und deren absolute Neutralität einzutreten.

² Zit. Weiss a. a. O. S. 57.

³ Vgl. dazu die Bestimmungen im BG über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927, spez. aber den Art. 13 (AS 43 S. 439).

§ 29. Auswahl und Schulung

I. Einleitung

Ueberblickt man die Erfordernisse, die von einem Beamten der Polizei und ganz speziell der Bundespolizei zu erfüllen sind, so wird einem sofort klar, dass Auswahl und Schulung die zuständigen Behörden vor manche Probleme stellen wird.

Einerseits soll die Art und Weise der Auswahl so vorgenommen werden, dass wirklich nur die fähigsten Bewerber in Frage kommen, andererseits sollte deren Ausbildung den Bundeshaushalt doch wieder nicht zu sehr belasten. Selbstverständlich müssen die zukünftigen Funktionäre der politischen Polizei möglichst gut auf ihre Aufgabe vorbereitet werden; es darf aber die Schulung nicht zu lange dauern und nicht zu grosse Kosten verursachen. Hier einen Mittelweg zu finden ist nicht gerade einfach, besonders weil immer auf den föderalistischen Aufbau unserer Polizei Rücksicht genommen werden muss. Bis heute sind weder für die Auswahl noch für die Schulung der Beamten der politischen Polizei irgendwelche bestimmten Vorschriften oder Regeln vorhanden; einzig bei den politischen Abteilungen der kantonalen und kommunalen Polizeikorps hat sich in der Praxis in dieser Hinsicht eine gewisse Uebung herausgebildet. Für die Bundespolizei wurde das ganze Problem erst seit kurzer Zeit akut; eine bestimmte Regelung liegt aber noch in weiter Ferne.

II. Heutige Regelung

Zuerst soll diejenige der kantonalen und kommunalen Polizeikorps etwas näher betrachtet werden. Deren politische Abteilungen setzen sich meistens aus besonders geeigneten Beamten der Kriminalpolizei zusammen und werden auch bei Bedarf durch solche ergänzt; d. h. es steht jederzeit eine Auswahl von erprobten Beamten zur Verfügung, die bereits eine allgemeine polizeiliche Ausbildung besitzt. Die spezielle Schulung im politisch-polizeilichen Dienste erfolgt, was den praktischen Teil an-

betrifft, in der Hauptsache dadurch, dass die jungen Beamten von ihren älteren Kollegen systematisch in den Dienst eingeführt werden. Aber auch der theoretischen Ausbildung wird überall grosse Beachtung geschenkt; es ist hauptsächlich die Bundespolizei, die sich an derselben in starkem Masse beteiligt. Aus diesem Grunde kann trotz dem föderalistischen Aufbau unserer Polizei eine gewisse Einheitlichkeit in der Ausbildung garantiert werden. In Instruktionskursen werden von Zeit zu Zeit sämtliche Beamten der politischen Polizei, sowohl kantonale wie kommunale, über die in Frage kommenden Gesetzesbestimmungen und die für die Dienstaussübung massgebenden Allgemeinbestimmungen informiert. Auch werden in diesen Kursen jeweils durch erfahrene ältere Beamte die neuesten polizeitechnischen Errungenschaften und Erfahrungen erklärt. In offener Aussprache wird dann deren Einführung und Anwendung diskutiert.

Ein ähnlicher Zweck wie mit den Instruktionskursen wird von der Bundespolizei auch mittels Kreisschreiben, Weisungen und Richtlinien zu erreichen versucht, nämlich eine möglichst grosse Einheitlichkeit in den politisch-polizeilichen Aktionen. Z. B. werden die kantonalen und kommunalen Amtsstellen durch die Kreisschreiben über bestimmte Einzelfragen aus dem politisch-polizeilichen Gebiete aufgeklärt. Ausserdem besteht jederzeit noch die Möglichkeit der Einflussnahme der Funktionäre des Aussendienstes der Bundespolizei auf die Tätigkeit der kantonalen und kommunalen Organe.

M. E. ist an dieser Auswahl und Schulung der Beamten der kantonalen und kommunalen politischen Polizeiabteilungen nichts auszusetzen. Sie scheint die nötigen Anforderungen zu erfüllen. Allerdings ist zu bemerken, dass dies nur der Fall sein kann, wenn die Bundespolizei selber über die im Aussendienst unbedingt benötigte Anzahl sorgfältig ausgebildeter und erfahrener Beamten verfügt.

Hier scheint mir aber der schwache Punkt für die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten der heutigen politischen Polizei der Schweiz zu liegen. Wohl konnten bis jetzt bei Bedarf aus den Beamten der politischen Polizei der kantonalen und kommunalen Korps die fähigsten Leute für den Aussendienst der Bundespolizei ausgewählt werden; ob aber dieses System der

Nachwuchsrekrutierung auch in der Zukunft beibehalten werden kann, ist stark zu bezweifeln. Schwerlich werden sich die Kantone und Städte, trotz ihres eigenen Interesses am Bestehen einer tüchtigen Polizei des Bundes, ständig dafür hergeben, die grossen finanziellen Kosten für die Ausbildung ihrer Beamten der politischen Polizei tragen zu müssen, um sie dann, wenn sie sich als fähig erwiesen haben, an die Bundespolizei abzugeben. Es ist deshalb nicht zu umgehen, dass in Zukunft auch dem Bunde die Möglichkeit verschafft wird, seinen Beamtennachwuchs selber auszubilden. In dieser Beziehung möchte ich den folgenden Vorschlag machen, wobei mir bewusst ist, dass sich in der Praxis noch Probleme ergeben können, die hier nicht berücksichtigt werden konnten.

III. Vorschlag für eine Neuregelung

Vorgängig ist festzustellen, dass es in der heutigen Zeit auch in unserm Lande sicher nicht an Bewerbern für den interessanten Beruf eines Beamten der Bundespolizei mangeln würde.

Auf Grund einer eingehenden psychotechnischen Prüfung, die nicht mit allzu grossen Kosten verbunden sein dürfte, wäre eine erste Auswahl zu treffen. Die auf diesem Wege gewonnenen Aspiranten hätten eine gründliche polizeiliche Fachausbildung zu durchlaufen, neben der sie ohne weiteres im Innendienste der Bundespolizei Verwendung finden könnten. Während dieser Zeit würde sich dann erst noch erweisen, ob die im Momente der Auswahlprüfung rein äusserlich nicht feststellbaren Charaktereigenschaften, über die ein Beamter der Bundespolizei unbedingt verfügen muss, bei dem Bewerber vorhanden wären oder nicht. In dem Momente, wo ein neuer Funktionär für den Aussendienst benötigt wird, hätten die Aspiranten über ihre inzwischen erworbenen praktischen und theoretischen Kenntnisse eine Prüfung abzulegen. Auf Grund der Ergebnisse und unter Berücksichtigung der Erfahrungen im Innendienste könnte dann der fähigste Bewerber probeweise in den Aussendienst versetzt werden. Bei den übrigen wäre die Ausbildung aber nicht verloren, könnten sie doch auch weiterhin im Innendienste Verwendung

finden, event. sogar auf einem Spezialposten eingesetzt werden. Diese Art der Auswahl und Schulung scheint mir beim heutigen föderalistischen Aufbau unserer Polizei die einzige Möglichkeit zu sein, um einigermaßen den gestellten Anforderungen entsprechen zu können. Das von K. Heusser vertretene¹ (analog dem bei der Londoner Polizei üblichen²) Ausbildungsprinzip der stufenweisen Auswahl scheint mir wohl für eine kommunale oder kantonale Polizei, nie aber für die Bundespolizei in Frage zu kommen. Theoretisch wäre es zwar auch für die letztere anzustreben.³ Solange wir aber nicht über eine gesamtschweizerische Sicherheitspolizei mit einer einheitlichen Ausbildung verfügen, ist es praktisch undenkbar, dass die zukünftigen Beamten vorgängig ihrer eigentlichen politisch-polizeilichen Tätigkeit auf dem Gebiete der beiden andern Zweige der Sicherheitspolizei zu ihrer allgemeinen polizeilichen Ausbildung Dienst leisten könnten; es sei denn, dass sie bei verschiedenen kantonalen und kommunalen Polizeikorps hintereinander eingesetzt würden, wodurch sich aber m. E. die Ausbildung allzusehr in die Länge ziehen und verteuern würde. Dagegen wäre die sowohl bei K. Heusser³ als auch an anderer Stelle⁴ geforderte Einführung einer eidgenössischen Polizeischule vom Standpunkt der Bundespolizei aus ebenfalls zu begrüßen⁵. Von einer solchen könnte neben der Ausbildung der übrigen Sicherheitspolizeibeamten auch die Ausbildung der Funktionäre der Bundespolizei übernommen werden. Ausserdem könnten erst noch für sämtliche Beamte der politischen Polizei periodische Instruktionskurse eingeführt werden, durch die neben allem andern auch innerhalb der politischen Polizei ein gewisser Korpsgeist geschaffen werden könnte, was bestimmt nur von Vorteil wäre. Es liegt nach meiner Ueberzeugung ganz im Interesse der in unserer Zeit unbedingt nötigen einheitlichen und zweckdienlichen Verbrechensbekämpfung,

¹ Heusser a. a. O. S. 41 ff.

² Conditions of Entry and Terms of Service, London 1936.

³ Heusser a. a. O.

⁴ Eine Bundespolizei, Polit. Rundschau 1934 S. 392 ff. u. a. m.

⁵ Kurze Zeit nach dem Kriege wurde in der Presse über eine sog. schweiz. Polizeischule in Neuenburg berichtet; doch sind darüber weder in der Literatur noch anderswo nähere Angaben zu erlangen, auch wurde vergeblich nach entspr. gesetzl. Bestimmungen des Bundes und der Kantone gesucht.

wenn in naher Zukunft im Gedanken an eine schweizerische Polizeischule weitere Fortschritte erreicht werden.

Abschliessend ist aber zu betonen, dass die dringlichste Frage diejenige nach der Art und Weise der Beschaffung des Nachwuchses für die Bundespolizei ist, sollen sich nicht in Kürze bereits gewisse Folgen in bezug auf die gesamte Tätigkeit dieser Institution geltend machen; ein Risiko, das in der heutigen, politisch immer noch gespannten Zeit wohl kaum zu verantworten wäre.

Schlussbemerkungen

Ueberblickt man die Entwicklung der Bundespolizei bis zu ihrer heutigen Organisation, so fällt einem vor allem auf, welcher grossen Einfluss, im Gegensatz zur Entstehung ausländischer Staatspolizeien¹, bei uns der Wille des Volkes gehabt hat. Es ist weder einzelnen Staatsmännern noch einer bestimmten politischen Gruppe, sondern vielmehr der Einsicht des gesamten Schweizervolkes zuzuschreiben, wenn unser Land heute auf dem Gebiete der politischen Polizei über eine solche Organisation verfügt, wie sie die Bundespolizei darstellt. Dank dieser Mitwirkung des Souveräns beruht die heutige Organisation vollkommen auf verfassungsmässigen Bestimmungen. Trotzdem Einheitlichkeit im Vorgehen der politischen Polizei für das gesamte Gebiet der Eidgenossenschaft erreicht wurde, ist das föderalistisch-demokratische Staatsprinzip nirgends durchbrochen. Erfasste das Volk auch auf dem Gebiete der politischen Polizei, wie anderswo, nicht immer die letzte Möglichkeit, so kann doch gesagt werden, dass es im grossen und ganzen immer wieder die durch die allgemeine politische Lage bedingte Entwicklung der Organisation anerkannt hat.

Das gesetzlich niedergelegte Tätigkeitsgebiet der Bundespolizei umfasst heute etwa das folgende:

1. Verkehr mit den kantonalen Behörden betr. Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern.
2. Leitung und Durchführung des Fahndungs- und Informa-

¹ Vgl. zur Entwicklung der ausl. Staatspolizeien Weiss a. a. O. S. 29 ff. Schweder a. a. O.

tionsdienstes im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft.

3. Leitung der politischen Fremdenpolizei; Antrag und Vollzug der Ausweisungsbeschlüsse.

Die Bundespolizei kennt in ihrer Tätigkeit und hauptsächlich im Kampfe gegen die politischen Verbrechen keine Willkür. Jeder Beamte ist an die gesetzlichen Schranken gebunden, die vom Volke zum Schutze seiner Freiheit aufgestellt wurden. Methoden, wie sie im Auslande gebräuchlich waren² und an verschiedenen Orten, wie es den Anschein hat, auch heute noch Anwendung finden³, sind bei uns undenkbar; denn die Bundespolizei ist, wie jede andere Behörde, in den eidgenössischen Verwaltungsapparat eingebaut und untersteht dadurch in erster Linie der Aufsicht des Bundesrates. Ausserdem hat sie jedes Jahr über ihre Geschäftsführung Rechenschaft abzulegen. Dem Parlament ist jeweils bei der Beratung des Voranschlages und des Geschäftsberichtes, wie auch mit andern parlamentarischen Mitteln Gelegenheit gegeben, Kontrolle und Kritik auszuüben. Daraus ergibt sich, dass es der Bundespolizei unmöglich sein dürfte, ohne den Willen des Volkes aus ihren Schranken herauszutreten. Die einzig geltende Methode ist die Pflichterfüllung nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen.

Es sei zum Schlusse der Hoffnung Ausdruck gegeben, die Bundespolizei möge auch in Zukunft ihre Aufgabe voll und ganz zu erfüllen imstande sein. Gewisse Anzeichen deuten jetzt schon darauf hin, dass sich die politische Lage auch in der nähern Zukunft noch nicht beruhigen werde. Ein neuer Weltkonflikt mit veränderten Fronten und Machtverhältnissen könnte auch für unser Land Gefahren schaffen, denen gegenüber wir dem Bundesrate und dem Schweizervolke den gleichen Scharfblick und den gleichen Abwehrwillen wünschen möchten, den sie gegenüber den Gefahren des zweiten Weltkrieges gezeigt haben. Möge eine starke und tatkräftige Bundespolizei das Ihre beitragen, dass unser Staat in seinem heutigen Rahmen auch die zukünftigen Gefahren zu überdauern vermag.

² Popoff: Tscheka, der Staat im Staate; Abusow N.: Die Gestapo, Moskau 1937, übersetzt von Beutling.

³ Kravchenko V.: I chose Freedom, New York 1946.

Unbekannter Verfasser: The dark side of the moon, London 1947.

LEBENS LAUF

Am 19. Januar 1924 wurde ich als Sohn von Emil Müller und Martha geb. Rüegg in Wald (Kanton Zürich) geboren. Ich bin Bürger von Winterthur. Seit mehreren Jahren hat mein Vater in Bassersdorf das Amt eines zürcherischen Notars inne. Meine sechs Jahre Primarschule absolvierte ich in Winterthur, Dietlikon und Bassersdorf. Aus der sechsten Klasse wechselte ich an die Kantonsschule Winterthur, wo ich im Jahre 1942 nach sechseinhalb Jahren die Maturitätsprüfung Typus B bestand. Im Herbst des gleichen Jahres immatrikulierte ich mich nach längerem Militärdienst an der Juristischen Fakultät der Universität Zürich. Durch die damals zeitbedingten vermehrten Dienstleistungen verlor ich in jedem Semester mehrere Wochen. Im Wintersemester 1944/45 musste ich mich sogar ganz vom Studium beurlauben lassen. Die Semesterferien verbrachte ich ebenfalls meistens im Wehrkleid. Ein einziges Mal war dies nicht der Fall, welche Gelegenheit ich benutzte, um mir bei der kantonalen Verwaltung einige praktische Kenntnisse anzueignen. Auch nach der Beendigung des zweiten Weltkrieges hatte ich weiterhin häufig Dienst zu leisten, neben der als Leutnant zu absolvierenden Rekrutenschule hatte ich noch in einen Umschulungskurs und zwei Schiesskurse einzurücken. Am 22. Januar 1949 promovierte ich an der Juristischen Fakultät der Universität Zürich mit der Dissertation «Entwicklung der Bundespolizei und ihre heutige Organisation» zum Doktor beider Rechte. Im Militär bekleide ich heute den Rang eines Leutnants der Motorisierten Artillerie.

